

**UFRRJ**

**INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS**

**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO DE CIÊNCIAS  
SOCIAIS EM DESENVOLVIMENTO AGRICULTURA  
E SOCIEDADE**

**DISSERTAÇÃO**

**Titulação de territórios quilombolas: a reação da  
Bancada Ruralista**

**Ivana de Pinho Ribeiro**

**2015**



**UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO**  
**INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO DE CIÊNCIAS SOCIAIS EM**  
**DESENVOLVIMENTO AGRICULTURA E SOCIEDADE**

**TITULAÇÃO DE TERRITÓRIOS QUILOMBOLAS: A REAÇÃO DA**  
**BANCADA RURALISTA**

**IVANA DE PINHO RIBEIRO**

*Sob a Orientação do Professor*  
**Jorge Osvaldo Romano**  
**Orientador**

Dissertação submetida como requisito parcial para obtenção do grau de **Mestre em Ciências**, no Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade.

Rio de Janeiro, RJ  
Janeiro de 2015

Ribeiro, Ivana de Pinho

Titulação de territórios quilombolas: a reação da Bancada Ruralista/ Ivana de Pinho Ribeiro, 2014. 136 f.

Orientador: Jorge Osvaldo Romano

Dissertação (mestrado) – Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Instituto de Ciências Humanas e Sociais.

Bibliografia: (exemplo: f. 113-119)

1. Quilombola - Teses. 2. Patronato rural – Teses. 3. Titulação – Teses. 4. Agronegócio – Teses. I. Romano, Jorge Osvaldo. II. Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro. Instituto de Ciências Humanas e Sociais. III. Título.

**UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO**  
**INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO DE CIÊNCIAS SOCIAIS EM**  
**DESENVOLVIMENTO AGRICULTURA E SOCIEDADE**

**IVANA DE PINHO RIBEIRO**

Dissertação submetida como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Ciências, no Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade, área de Concentração em Sociologia Rural.

DISSERTAÇÃO APROVADA EM \_\_\_/\_\_\_/\_\_\_

---

Jorge Osvaldo Romano (Doutor em Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade)

UFRRJ

(Orientador)

---

Marcelo Duncan Alencar Guimarães (Doutor em Ciências Sociais em Desenvolvimento Agricultura e

Sociedade)

UFRRJ

---

Vanderlei Vazelesk Ribeiro (Doutor em História) UFF

## **DEDICATÓRIA**

Agradeço à todos os professores do CPDA, em especial Regina Bruno e Luís Flávio da Costa.

Às valiosas contribuições das bancas de qualificação e defesa, compostas pelos professores Marcelo Duncan Alencar Guimarães e Vanderlei Vazelesk Ribeiro (UFF).

Especialmente, ao meu orientador Jorge Romano, que mais do que orientador, foi um grande motivador.

Às duas professoras mais importantes da minha vida, Tia Sheila e Maria Celina Soares D'Araújo e todos os meus professores da FGV.

Aos meus amigos que tanto me ajudaram: Rodrigo Rouvier, Danilo Jotta, Luiz Aquino, Marcio Ranauro e Viviane Rocha.

Ao meu pai, sem o qual eu nada seria.

## RESUMO

RIBEIRO, Ivana de Pinho. **Titulação de Territórios Quilombolas: a Reação da Bancada Ruralista**. 2014. 136p Dissertação (Mestrado em Ciências). Instituto de Ciências Humanas e Sociais, Departamento de Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, RJ, 2014.

Esta dissertação busca reconstruir a reação da Bancada Ruralista contra o direito dos remanescentes de quilombo à titulação de seus territórios. Esse direito foi reconhecido pela aprovação do Artigo 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal. Depois da aprovação do Artigo 68, o tema voltou ao Congresso oito anos depois com o Projeto de Lei do Senado da parlamentar Benedita da Silva que instituíra sua regulamentação, sendo novamente aprovado. Enquanto o Projeto de Lei do Senado ainda tramitava no Congresso, a regulamentação do Artigo 68 foi iniciada por meio de Decreto Presidencial. Ao contrário do projeto parlamentar a regulamentação do executivo foi bastante restritiva. Ainda no mesmo governo foram instituídas novas regras, incluindo a mudança de competência que restringiram ainda mais o alcance do direito. Logo depois, em 2002, o Projeto de Lei do Senado foi vetado pelo então presidente Fernando Henrique Cardoso. Mesmo com as titulações paralisadas o Movimento Quilombola se fortaleceu e fez pressão junto ao Estado. Esse foi um dos fatores que levaram a retomada das titulações com a edição do Decreto Presidencial 4887. Em relação aos instrumentos de regulação anteriores, o decreto atual tem um escopo bem mais abrangente. Durante o processo que se iniciou com a organização da demanda que foi apresentada à Assembleia Nacional Constituinte e permanece até hoje, o Movimento Quilombola se formou, se organizou e se fortaleceu. O Decreto 4887 é o reflexo direto desse processo e ao mesmo tempo fortaleceu ainda mais o Movimento Quilombola. O aumento expressivo no número de comunidades reivindicantes e de titulações foi reflexo mensurável desse fortalecimento. Por outro lado, após a edição desse instrumento, os ruralistas perceberam o grande potencial do Artigo 68 para a democratização da estrutura fundiária. Nesse momento se inicia a reação dos ruralistas. A proposição de medidas legislativas e jurídicas para anular o Decreto 4887 tem como finalidade última conter o fortalecimento de uma nova categoria social que demanda o direito à terra: os remanescentes de quilombo. As regras que estabelecem a relação de forças entre ruralistas e quilombolas são em sua maior parte determinadas no jogo político. Isso dá um papel estratégico a Bancada Ruralista para conservar a posição de exclusão dos remanescentes de quilombo.

**Palavras-chave:** Bancada Ruralista, Quilombolas, Titulação.

## ABSTRACT

RIBEIRO, Ivana de Pinho. **Titration of the Quilombolas' Territories: the Reaction of the Bancada Ruralista**. 2014. 136p Dissertation (Master in Sciences). Instituto de Ciências Humanas e Sociais, Departamento de Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, RJ, 2014.

This work aims to reconstruct the reaction of the Bancada Rural against the right of the remanescent quilombo to the titration of their territories. This right was recognized by Article 68's approval that relates to Temporary Constitutional Provisions of the Federal Constitution. After the Article 68's approval, the subject returned to Congress eight years later with the Senate Bill's project of parliamentary Benedicta of Silva institutioning its rules, and was re-approved. While the bill's project was still proceeding through the Congress' approval, the regulations of Article 68 was initiated by Presidential Act. Unlike the parliamentary project, the regulation of executive was quite restrictive. In the same government, new rules were instituted including the competence's change which further refrained the reach of the right. Soon after, in 2002, the Senate bill was vetoed by President Fernando Henrique Cardoso. Even with the paralyzed titrations, the Quilombo Movement strengthened itself and made pressure on the state. This was one of the factors that led to resumption of titrations with Presidential Decree 4887's change. Compared to previous regulatory instruments, the current decree has a much broader scope. During the process that began with the organization of the demand that was presented to the National Constituent Assembly and remains until today, the Quilombo Movement was formed, organized and fortified. The Decree 4887 is the direct consequence of this process and strengthened even more the Quilombo Movement. The significant increase in the number of claimants communities and titrations was a measurable reflex of this strengthening. On the other hand, after the enactment of this instrument, the big farmers realized the great potential of Article 68 to the democratization of land ownership. At this point begins the reaction of big farmers. The proposition of legislative and legal measures to annul the Decree 4887 has ultimately the aim to contain the strengthening of a new social category that demands the right to land: the Quilombo' remnants. The rules that establish the balance of power between big farmers and quilombolas are mostly determined in the political field. This gives a strategic role to the Rural Bancada to preserve the excluded position of the quilombo.

**Keywords:** Bancada Ruralista, Quilombolas, Titration.

## LISTA DE ABREVIACÕES

ABA - Associação Brasileira de Antropologia  
ABAG - Associação Brasileira do Agronegócio  
ADI – Ação Direta de Inconstitucionalidade  
ADCT - Ato das Disposições Constitucionais Transitórias  
ANC – Assembleia Nacional Constituinte  
APN - Agente Pastoral Negro  
BANDEPE - Banco do Estado de Pernambuco  
CAI - Complexo Agroindustrial  
CCN - Centro de Cultura Negra  
CEQ/MA - Coordenação Estadual Provisória dos Quilombos Maranhenses  
CONAQ- Coordenação Nacional de Articulação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas  
CNA - Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil  
CNN - Convenção Nacional do Negro  
CNPq - Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico  
CPI - Comissão Parlamentar de Inquérito  
CPT - Comissão Pastoral da Terra  
DEM – Partido Democratas  
FCP – Fundação Cultural Palmares  
FHC – Fernando Henrique Cardoso  
FPA - Frente Parlamentar da Agropecuária  
FUNAI - Fundação Nacional do Índio  
IBAMA - Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis  
INCRA - Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária  
IPHAN - Instituto do Patrimônio Histórico e Nacional  
ITERMA - Instituto de Terras do Maranhão  
ITERPA - Instituto de Terras do Pará  
ITESP - Instituto de Terras de São Paulo  
MAIC - Ministério da Agricultura, Indústria e Comércio  
MCT – Movimento dos Com Terra  
MNU - Movimento Negro Unificado  
MPC - Movimento Paz no Campo  
OCB - Organização das Cooperativas Brasileiras  
ONG – Organização Não-Governamental  
PCB - Partido Comunista Brasileiro  
PDL – Projeto de Decreto Legislativo  
PDT - Partido Democrático Trabalhista  
PEC - Proposta de Emenda à Constituição  
PFL - Partido da Frente Liberal  
PP – Partido Progressista  
PSDB - Partido da Social Democracia Brasileira  
PSL – Projeto de Lei do Senado  
PT – Partido dos Trabalhadores  
RTID - Relatório de Identificação e Delimitação



SMDH - Sociedade Maranhense de Direitos Humanos

SNA - Sociedade Nacional da Agricultura

SRB - Sociedade Rural Brasileira

STF – Supremo Tribunal Federal

TEZ - Grupo de Trabalho e Estudos Zumbi

UDR – União Democrática Ruralista

UFRGS - Universidade Federal do Rio Grande do Sul

## LISTA DE FIGURAS

<b>Figura 1: Número de processos de titulação no INCRA por estados .....</b>	<b>84</b>
<b>Figura 2: Número de Territórios Titulados por estado .....</b>	<b>84</b>

## LISTA DE GRÁFICOS

<b>Gráfico 1: Ruralistas nos Partidos Políticos .....</b>	<b>38</b>
<b>Gráfico 2: Número de Quilombos certificados por ano .....</b>	<b>73</b>
<b>Gráfico 3: Territórios quilombolas titulados por ano.....</b>	<b>82</b>

## LISTA DE TABELAS

<b>Tabela 1: Datas das Solicitações para Audiência Pública requeridas pelas Entidades <i>Amicus Curiae</i>.....</b>	<b>79</b>
<b>Tabela 2: Pedidos de atenção enviados ao STF .....</b>	<b>79</b>
<b>Tabela 3: Titulações por estado.....</b>	<b>83</b>
<b>Tabela 4: Tramitação do PDC 44.....</b>	<b>86</b>
<b>Tabela 5: Tramitação da PDL .....</b>	<b>92</b>
<b>Tabela 6: Audiências Públicas e Conferências Estaduais solicitadas .....</b>	<b>100</b>
<b>Tabela 7: Audiências Públicas e Conferências Estaduais solicitadas (cont.) .....</b>	<b>101</b>
<b>Tabela 8: Resumo das Normas e seus alcances.....</b>	<b>102</b>
<b>Tabela 9: Orçamento destinado ao INCRA para titulação em territórios quilombolas.....</b>	<b>103</b>

## SUMÁRIO

<b>DEDICATÓRIA .....</b>	<b>i</b>
<b>RESUMO.....</b>	<b>ii</b>
<b>ABSTRACT .....</b>	<b>iii</b>
<b>1. INTRODUÇÃO .....</b>	<b>12</b>
1.1 A Delimitação do Objeto.....	14
1.2 Metodologia.....	20
1.3 Capítulos.....	22
<b>2 CAPÍTULO I - DOMINANTES E DOMINADOS.....</b>	<b>25</b>
2.1 Bancada Ruralista: os Dominantes do Campo no Congresso Nacional .....	25
2.1.1 A Desigualdade do Campo como Fonte de Poder .....	25
2.1.2 As Contradições da Elite Agrária.....	29
2.1.3 A União Democrática Ruralista.....	32
2.1.4 A Bancada Ruralista.....	35
2.2 A Resistência Quilombola .....	38
2.2.1 O Pós-Abolição .....	43
2.2.2 A Reação da População Rural .....	45
2.2.3 O Movimento Negro .....	47
<b>3 CAPÍTULO II - A CONSTITUIÇÃO DO CAMPO DA QUESTÃO QUILOMBOLA</b>	<b>51</b>
3.1 A Emergência de um Novo Campo .....	51
3.2 Uma Nova Categoria Política .....	54
3.2.1 A Mediação da Academia.....	68
3.2.2 A Delimitação das Fronteiras do Campo.....	71
<b>4 CAPÍTULO III - A REAÇÃO DA BANCADA RURALISTA CONTRA OS</b>	
<b>REMANESCENTES DE QUILOMBO.....</b>	<b>75</b>
4.1 As Primeiras Ofensivas .....	75
4.1.1 Ação Direta de Inconstitucionalidade .....	76
4.1.2 As Ações Judiciais.....	80
4.2 A Reação da Bancada Ruralista no Congresso Nacional.....	81
4.2.1 A Primeira Proposta no Congresso contra o Decreto.....	85
4.2.2 A Proposta Ruralista de Regulamentação do Artigo 68.....	88
4.2.3 As Alianças dos Ruralistas .....	92
4.2.4 PEC 215 - Uma União de Interesses.....	98
4.3 A Efetividade da Reação .....	102
4.4 A Discussão no Estatuto de Igualdade Racial.....	103
4.5 Outras Oposições .....	105
4.6 A Contra Reação.....	108

<b>5</b>	<b>CONCLUSÃO.....</b>	<b>110</b>
<b>6</b>	<b>BIBLIOGRAFIA .....</b>	<b>113</b>

**ANEXOS**

**Anexo A – Mensagem Presidencial de Veto da PLS 129**

**Anexo B - Portaria INCRA n.º 307**

**Anexo C - Decreto nº 4.887**

**Anexo D - Número de Certificações de Comunidades Remanescentes de Quilombo por estado e ano**

# 1. INTRODUÇÃO

O Artigo 68 das do Ato das Disposições Transitórias da Constituição Federal determina:

Art. 68. Aos remanescentes das comunidades dos quilombos que estejam ocupando suas terras é reconhecida a propriedade definitiva, devendo o Estado emitir-lhes os títulos respectivos.

Esse dispositivo constitucional foi o resultado de um longo processo de luta que aproximou comunidades negras rurais que tinham em comum um passado de resistência ao regime escravista. Um século após o fim do escravismo no Brasil, as comunidades negras rurais enfrentavam processos de expropriação e grilagem de suas terras. Assim, a regularização das áreas que ocupavam constituía um interesse comum. O Movimento Negro capitaneou a demanda dessas comunidades pela regularização de suas terras e a apresentou para a Assembléia Nacional Constituinte. A tramitação da proposta foi acompanhada de algumas tensões, como mostraremos mais a frente, mas ao fim do processo acabou integrando o texto constitucional, como o Artigo 68 do Ato das Disposições Transitórias.

Se a aprovação do Artigo 68 não se deu sem disputas, durante as regulamentações elas se acirraram ainda mais. A primeira tentativa de regulamentação foi por Projeto de Lei do Senado, aprovado no Congresso, mas vetado pelo então Presidente Fernando Henrique Cardoso. Antes de vetar o PLS, a presidência já havia tomado para si a competência de regulamentar o Artigo 68. Nessa intenção, instituiu por decreto o primeiro instrumento de regulamentação do Artigo 68. Essa norma presidencial deu início a titulação dos territórios quilombolas. Como mostraremos nesse trabalho, esse período é marcado por avanços e retrocessos, expressos por meio dos decretos de regulamentação e pela edição de normas inferiores que frearam os avanços da política, burocratizando os processos. O Executivo concentrou a regularização dos territórios quilombolas, democratizando ou restringindo os beneficiários e burocratizando ou simplificando os processos por meio de instrumentos normativos editados pela Presidência da República, pelos Ministérios e seus Institutos.

Dezenove anos após a aprovação, o Artigo 68 retorna ao Congresso Nacional, agora sendo questionado em razão de sua auto-aplicabilidade e (principalmente) de seu alcance. O Projeto de Decreto Legislativo (PDL) 44 do Deputado Federal Valdir Colatto (PMDB/SC) que marca o retorno do tema ao Congresso, propõe a suspensão do Decreto 4.887, de autoria do então Presidente da República Luiz Inácio Lula da Silva que atualmente regulamenta o Artigo 68. O PDL 44 marca o início da **reação** da Bancada Ruralista contra o direito dos remanescentes de quilombo a terra, garantido pelo Artigo 68 da Constituição Federal.

No período compreendido entre a aprovação do Artigo 68 e a proposição do Projeto de Decreto Legislativo 44, o Artigo 68 foi alvo de discussões e disputas políticas e acadêmicas. Além da tentativa de regulamentação por Projeto de Lei do Senado da parlamentar Benedita da

Silva, que foi aprovada no Congresso Nacional e vetada pelo Presidente Fernando Henrique Cardoso, o Artigo 68 foi regulamentado outras três vezes por decretos presidenciais. As duas regulamentações do Presidente Fernando Henrique Cardoso não foram questionadas por nenhum mecanismo institucional. O decreto atual, de autoria do Presidente Luís Inácio Lula da Silva, ao contrário, foi questionado por uma Ação Direta de Constitucionalidade apresentada no Supremo Tribunal Federal, pelo Partido da Frente Liberal (PFL), atual Democráticos (DEM). Além disso, o Decreto em vigor foi questionado também no Congresso, pelo Projeto de Decreto Legislativo, acima citado, e por um Projeto de Lei, ambos de autoria do Deputado Federal Valdir Colatto.

A disputa em relação a regulamentação do Artigo 68 pode ser analisada sob o aspecto de polarização entre os que desejam restringir os beneficiários e os que querem o alargamento do direito a diversas comunidades. Nos dois pólos desse embate estão, entre outros, a Bancada Ruralista e o Movimento Quilombola. Ao lado de cada um deles se agrupam uma série de outras instituições do Estado, além de setores da Academia e outros atores sociais.

“Durante estas duas décadas desde sua aprovação, o Artigo 68 foi objeto de discussão parlamentar, jurídica, científica e popular...Se no momento da aprovação da Lei Constitucional o assunto tinha audiência restrita, nos últimos vinte anos esse quadro mudou e fatos novos o transformaram e o consolidaram no cenário político brasileiro...” (LEITE, 2010).

Antes da primeira intervenção dos ruralistas na regulamentação da política de titulação do Artigo 68, o tema já era disputado. Mas as ações no sentido de restringir o direito ao mínimo de beneficiários eram descontínuas, se davam por normas inferiores do Executivo. Quando o Decreto 4887 (em vigor) é instituído, os grandes proprietários de terras e empresários agrícolas representados na Bancada Ruralista **reagem** ao instrumento. Ao contrário das disputas anteriores, a ação dos ruralistas é coordenada e contínua.

A reação da Bancada Ruralista contra o Decreto 4887 é o tema dessa dissertação. Como pretendemos apresentar nesse trabalho, a reação da Bancada Ruralista contra o Decreto atual representa sua preocupação com a democratização da estrutura fundiária e principalmente com a constituição de grupos sociais que demandam o direito a terra. Como o tema fundamental da questão que envolve o Artigo 68 é uma disputa sobre a propriedade da terra, o campo conflitivo que se forma é uma parte de outro campo que envolve intensas disputas: o campo da questão agrária.

A questão agrária é definida pela enorme desigualdade entre um grupo numericamente ínfima que detém a propriedade de enormes extensões de terra e um grupo muito maior que é destituída de terra. Esse enraizado modelo concentrado e excludente tem sido responsável por violentos conflitos ao longo de décadas. As transformações no campo alteraram a forma como a questão agrária se apresenta, mas a desigualdade, sua principal característica, se acirrou. Os ruralistas formam um grupo que agrega grandes proprietários e empresários rurais e tradicionalmente reagem contra qualquer tentativa de democratização da estrutura fundiária. (BRUNO, 2009) Atualmente a Bancada Ruralista centraliza a representação política desse grupo no Congresso Nacional.

É nesse contexto que os remanescentes de quilombo emergem como uma nova categoria social que demanda o direito a terra baseado em um critério étnico. Desde sua formação durante o regime de escravatura essas comunidades se encontravam numa posição dominada no campo. A maioria delas sofre um processo histórico de expropriação das terras que ocupam. Sua identificação como grupo, os remanescentes de quilombo, fortaleceu sua resistência contra a expropriação. Por outro lado, esse novo rearranjo de comunidades que se encontram numa posição subordinada no meio rural provocou a reação dos ruralistas.

A reação<sup>1</sup> dos ruralistas é uma das consequências da emergência dos remanescentes de quilombo como sujeito de direito que reivindica o território. Essa reação é aqui entendida como um processo que se amplia e se modifica de acordo com a percepção que os ruralistas têm sobre as conquistas dos remanescentes de quilombo. Mas é antes de tudo, uma reação contra a constituição de um grupo que questiona a estrutura fundiária.

### 1.1 A Delimitação do Objeto

A questão que iniciou essa pesquisa era entender por que vinte anos após a aprovação do Artigo 68 a demanda dos quilombolas não havia sido atendida de acordo com a expectativa deles próprios.<sup>2</sup> Na pesquisa bibliográfica sobre o tema o trabalho de CHASSIN (2009) se destacou por partir da mesma questão. Nesse artigo, a autora apresenta uma complexidade de atores e ações divididos entre os que defendem o direito dos quilombolas a terra e os que se posicionam contra esse direito. O mapeamento da autora se concentra no âmbito federal do Legislativo, Executivo e Judiciário.<sup>3</sup>

Além das informações já disponíveis no trabalho dessa autora, reunimos, na pesquisa bibliográfica e nas pesquisas na internet, mais dados que apontavam muitos atores e instituições que se envolvem na política de titulação dos territórios quilombolas, desde órgãos do Estado, setores da Igreja Católica, grandes proprietários de terra, acadêmicos, entre outros. Entre os atores que se posicionam contra a política, dividimos as ações de caráter particular, contra a titulação de um quilombo específico e as ações contrárias ao direito de um modo geral. Os primeiros se contrapõem ao direito dos quilombolas através de ações judiciais no sentido de impedir a titulação incluindo práticas ilegais, como ameaças e invasões de terras. Nesses casos, em geral, quem se posiciona se sente diretamente afetado pela titulação, pela desapropriação de suas terras. Já alguns setores da burocracia federal (como por exemplo, a Secretaria de Segurança Institucional) e parlamentares ruralistas agem contra a regulamentação do Artigo 68, tentando garantir a

---

<sup>1</sup> Para este trabalho, entendemos reação como atitudes, comportamentos e ações políticas que se contrapõem de uma forma ampla à titulação dos territórios quilombolas e ao direito à terra dos remanescentes de quilombos. É importante salientar que essa reação é contrária à uma ampliação de direitos. Ou seja, o sentido da reação é o retorno à uma condição original de dominação. Essa reação não se restringe ao Congresso Nacional, mas nesse trabalho, nosso recorte trata desse espaço.

<sup>2</sup> O descontentamento dos remanescentes de quilombo com a implementação do direito a terra é considerado a partir dos manifestos da Coordenação Nacional de Articulação de Comunidades Negras Rurais Quilombolas (CONAQ). A CONAQ foi criada em 1996, em Bom Jesus da Lapa – BA durante o I Encontro Nacional de Quilombos. A entidade hoje agrega, no plano nacional, as associações quilombolas estaduais e outras associações regionais.

<sup>3</sup> CHASSIN (2009) também aponta algumas ações estaduais, especialmente do Maranhão e Pará, estados que capitanearam a demanda quilombola.

paralisação das titulações. Nesse ponto, não encontramos muitos casos em que o Artigo 68 é alvo direto de críticas. A oposição ao direito dos quilombolas recai principalmente sobre o atual instrumento que o regulamenta. Como o Decreto atual é defendido pelo Movimento Quilombola como um instrumento adequado de regulamentação do Artigo 68, consideramos qualquer oposição a ele como posição anti-quilombola.<sup>4</sup>

A partir dessas informações, decidimos apreender esse tema como um campo de conflitividade. Para isso, usamos o conceito de *campo* de BOURDIEU (1989), em que *campo* é um espaço com regras e capital específicos, esse último distribuído de forma desigual entre os agentes, que disputam a conservação ou a transformação de sua estrutura. No caso aqui estudado, delimitamos o campo conflitivo que se desenvolve dentro do campo político. Nosso interesse são os conflitos que se dão em relação a política de titulações e essa questão é disputada dentro do campo político.

Mesmo partindo do pressuposto que os ruralistas constituem a principal oposição aos quilombolas, procuramos reconstruir o campo<sup>5</sup> a partir das ações de outros atores envolvidos. Com esse levantamento, dividimos as ações em dois grupos principais: os que se posicionaram no sentido de ampliar os reivindicantes ao direito e os que procuravam reduzir esses grupos. Assim, reconstruímos uma dualidade que opõem o grupo pró-quilombola e o grupo anti-quilombola.<sup>6</sup> Correlacionando as ações desses dois grupos percebemos uma relação inconstante entre ação e reação. Vale novamente lembrar que a reação dos opositores é inconstante, nem sempre reflete algum avanço no direito dos remanescentes de quilombo, mas a percepção, muitas vezes equivocada, sobre as conquistas do Movimento Quilombola. Assim, algumas questões nortearam essa análise: i. em que momentos a oposição à titulação se apresenta? ii. qual o significado dessa reação?; iii. em que medida ela pode impedir o acesso dos quilombolas ao território?

Além de muitos atores, o campo conflitivo em que os remanescentes de quilombo demandam seu direito ao território, é constituído por uma interseção de diversos campos: político, social, jurídico e científico, entre outros. Procuramos mapear e apresentar essas disputas, mas para esse trabalho elegemos a arena da política institucional como o espaço mais importante do embate

---

<sup>4</sup> Nosso posicionamento baseou-se na ideia de que são os remanescentes de quilombo, detentores do direito, que devem avaliar o quanto a política tem atendido seu propósito. Assim, mesmo considerando o trabalho das ONGs e entidades que monitoram a titulação dos territórios quilombolas, além da Fundação Cultural Palmares, escolhemos o posicionamento do Movimento Quilombola, capitaneado pela CONAQ, como o mais representativo. É importante ressaltar que geralmente o posicionamento dos atores acima é convergente. Mas existem alguns momentos de tensão, como mostraremos mais a frente.

<sup>5</sup> Nesse trabalho estamos utilizando o conceito de campo de BOURDIEU como um recurso analítico para reconstruir o embate acerca da titulação dos territórios quilombolas. Dessa forma, como explicaremos melhor no capítulo 2, entendemos um campo principal, que é o campo da questão agrária. Dentro desse campo, mostraremos que se constrói um subcampo, que refere-se a especificidade da titulação dos quilombolas. Dentro desse campo, elegemos a arena da política institucional como o objeto de recorte desse trabalho.

<sup>6</sup> Além da observação das ações, consideramos grupo pró-quilombola os setores que convergem com a CONAQ nos principais temas. Em oposição, os atores que se opõem as questões consideradas fundamentais pela CONAQ, serão considerados anti-quilombolas. Em outros termos, o grupo pró-quilombola encabeçado pela CONAQ nesse trabalho converge na ideia de ampliar ao máximo os potenciais reivindicantes do direito. Isso se dá pela defesa de alguns instrumentos normativos como: a auto-atribuição, a não temporalidade da ocupação do território, entre outros. Na posição contrária, está a defesa de critérios muito mais rígidos, que na prática podem reduzir drasticamente os reivindicantes ao território.



entre quilombolas e seus opositores. Nossa opção foi por ser do Estado a responsabilidade de garantir o direito dos quilombolas. Todos os campos envolvidos influenciam as ações tomadas no Estado, mas o campo político detém a maior pressão para tal. Dentro desse campo os interesses de grandes proprietários e empresários rurais estão organizados pela Bancada Ruralista. Como apresentaremos no 1º capítulo, esse grupo ocupa uma posição dominante no campo político. Portanto a Bancada Ruralista será apresentada como o maior opositor ao direito dos quilombolas nesse trabalho.

Acreditávamos que o principal embate se dava em relação à política de titulação dos territórios. O aprofundamento da pesquisa mostrou que o escopo da questão era muito mais amplo. Não era somente em relação ao acesso ao território que havia resistência, mas a própria constituição de uma categoria social que demandava esse direito. Portanto, para esse trabalho, o embate na arena da política institucional que será analisado constitui uma parte de um campo de conflitividade que é o campo da questão agrária. A reação dos ruralistas ocorre dentro desse campo e a Bancada Ruralista representa o lado político-institucional dessa reação.

Procuramos reconstruir esse campo de conflitividade de forma cronológica. Assim, nosso marco inicial se dá com a mobilização do Movimento Negro para a aprovação do Artigo 68. A partir de então os remanescentes de quilombo emergem como uma nova categoria social. A garantia constitucional de seu direito ao território deu visibilidade aos remanescentes de quilombo. É fundamental perceber que os atores que compõem essa nova categoria já se encontravam numa situação de luta pela terra. Conforme mostra ALMEIDA (2006) a conquista do direito ao território pelos quilombolas na Constituição Federal pode ser entendida como uma consequência das intensas lutas travadas por esses agentes antes mesmo de se constituírem num movimento. Em oposição à idéia de que os quilombos surgem devido a garantia do território, para o autor é o resultado positivo conquistado pela luta dos quilombolas, expresso no Artigo 68 da CF que influencia os movimentos sociais baseados em critérios de *etnicidade*.

“O processo social de afirmação étnica, referido aos chamados quilombolas, não se desencadeia necessariamente a partir da Constituição de 1988 uma vez que ela própria é resultante de intensas mobilizações” (ALMEIDA, 2006: pág.33).

Muito antes da promulgação da Constituição o direito a terra era defendido pelas lideranças comunitárias do Maranhão e Pará, hoje intituladas quilombolas. Antes do Artigo 68, essas comunidades agiam de maneira isolada junto ao judiciário, mas já lutavam pela regularização de suas terras (FIABIANI, 2008). Nesse sentido, a constituição dos remanescentes de quilombo como categoria social representa um momento de inflexão no campo maior do conflito de terras no Brasil. A identificação desses reivindicantes como remanescentes de quilombo significa um novo critério que justifica a demanda pela terra, o critério de *etnicidade* quilombola. Como apresentaremos nesse trabalho, a categoria foi criada pelos próprios reivindicantes com a mediação da academia, de parte da burocracia do governo e principalmente do Movimento Negro.

O termo quilombo como palavra política foi usado pelo Movimento Negro desde os anos 1930 (ARRUTI, 2005). A partir desse período o termo foi utilizado com diversas significações: luta contra a opressão, pela democracia, pacifista e de resistência armada. Os significados se

alteravam de acordo com o período e com o foco de luta do Movimento Negro. O que não se alterou foi o efeito mobilizador do termo. A Constituição de 1988 trouxe o termo **quilombo** de volta a base legal brasileira. Em uma inversão a legislação colonial (onde quilombo era uma figura criminal) a Constituição de 1988 dá ao termo o sentido de autodefinição que possibilita o acesso a direitos (ALMEIDA, 2002). Essa mudança de sentido foi possibilitada pela pressão do Movimento Negro.

Essa pressão não cessou após a aprovação. Como veremos o Movimento Negro após a aprovação do Artigo 68 permaneceu exigindo a efetivação do direito. Nessa direção, recorreu muitas vezes ao judiciário e ampliou a discussão a outros espaços. Os momentos que se sucedem à aprovação do Artigo 68: as tentativas de regulamentação do Executivo e do Legislativo, a judicialização da questão, as mudanças de competência determinadas por decretos do executivo, são os eventos que delimitam o campo e trazem a tona os atores em disputa.

Muitos trabalhos acadêmicos tratam das disputas que envolvem os remanescentes de quilombo. GOMES (2009) aponta o agronegócio como o principal opositor do direito estabelecido na Carta Constituinte. Para a autora, 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. A autora ressalta que além da questão fundamental da questão agrária, o direito ao território dos remanescentes de quilombo, toca em outro ponto fundamental: a questão racial.

ALMEIDA (2010) aponta a reação dos ruralistas em duas vertentes. Por um lado, formou-se uma coalizão de interesses agroindustriais que se contrapõem ao direito dos remanescentes de quilombo à terra. A maior expressão dessa convergência de interesses é a Adi 3239/2004 impetrada pelo então Partido da Frente Liberal (PFL), atual Democratas (DEM). Mas a reação desses atores não se limita ao espaço político-partidário. O momento econômico favorável também tem sido aproveitado por grandes empresários rurais para expansão de suas áreas através da apropriação de terras quilombolas.

“Tem se tornado igualmente mais explícitas e incisivas as ações empresariais de mineradoras, indústrias de papel e celulose, usinas de ferro-gusa, empreendimentos sucroalcooleiros e outros setores que se encontram em expansão no mercado de *commodities*, assinalando uma tendência ascensional nas ocorrências de intrusão e usurpação de territórios quilombolas” (ALMEIDA: 2010, pág 3).

Os trabalhos que incluem estudos de caso e os laudos antropológicos também destacam práticas variadas de expropriação. Em **Mocambo: antropologia e história do processo de formação quilombola**, Arruti aponta diversas formas de coerção utilizadas pelos fazendeiros vizinhos descontentes com o processo que garantiu a titulação dos remanescentes de quilombo da área. A situação de progressiva expropriação do território a que os remanescentes de quilombo

estavam submetidos desde a formação da comunidade se acirrou. A relação desigual de trabalho entre remanescentes de quilombo e fazendeiros vizinhos também foi usada na tentativa de desmobilizar o grupo que pleiteava o direito ao território. Além disso, no caso apresentado pelo autor, houve destruição de plantações dos quilombolas, entre outras formas de coerção.

A situação de expropriação praticamente ininterrupta que as comunidades sofrem desde sua formação também aparece no embate entre a comunidade quilombola de São Jorge e a Petrobrás. (SILVA, 2009) Segundo o autor, para a comunidade a situação criada pela passagem de um gasoduto seria mais uma, entre tantas experiências de exclusão sistemática sofridas desde o período da escravidão. No caso em questão, o autor aponta o descompasso entre os setores de governo. Por um lado, o INCRA regularizava a questão territorial, por outro a Petrobrás ignorava a especificidade do território e de sua comunidade. A oposição entre setores da burocracia federal em relação aos quilombolas é visível em muitos casos. Uma das principais oposições dentro do governo vem do Gabinete de Segurança Institucional, como mostraremos mais a frente. No caso da comunidade São Jorge, a judicialização do impasse, como observa o autor, não resolve a desigualdade estrutural entre os dois lados, pois eles se movem de forma também desigual no interior do sistema judiciário.

A chamada virtualidade do território dos Cambará, apresentada por RAMOS (2009), foi o resultado de um processo de expropriação do território que a comunidade sofreu ao longo dos anos. Na memória dos remanescentes o território se apresentava contíguo, sem divisões a não ser familiares. No tempo analisado, no entanto, esse território estava em grande parte ocupado por propriedades de membros estranhos a comunidade. Os relatos dos moradores da comunidade mostravam várias formas de expropriação do território: compras forçadas pelo uso de violência e avanços de cerca. Em alguns casos também, os compradores ludibriaram membros da comunidade na negociação da terra, com abuso de álcool. Os próprios membros da comunidade dividem as negociações passadas entre legítimas e ilegítimas. Outra divisão do território se deu com a construção de uma rodovia federal que hoje corta a comunidade. A essas interferências somava-se a forma diferenciada do uso dos recursos entre os fazendeiros que ocupavam o território (denominados **italianos** pelos quilombolas). Além de introduzirem monoculturas que variavam de acordo com o mercado, eles não permitiam o acesso dos remanescentes as nascentes de água e outros recursos, antes de uso comum.

Impedir o acesso a recursos naturais, especialmente as fontes de água, é uma forma de coerção também apresentada por SANTOS (2008). Nesse caso o autor refere-se à comunidade Irará – BA. Já o artigo de AYALA e BRUSTOLIN (2008) baseia-se em uma das ações sofridas pelos remanescentes do Quilombo Furnas de Boa Sorte – MS. A ação foi o confisco do gado dos quilombolas pelo fazendeiro vizinho. Esse evento é exemplar, não pela sua ocorrência em si, mas pela forma como foi tratado pelas autoridades. Embora o gado estivesse pastando em uma área titulada<sup>7</sup>, os quilombolas, mesmo com a mediação do INCRA, da Pastoral da Terra e do Movimento Negro não conseguiram sequer ter a queixa policial registrada. No judiciário, a orientação era a de que deveria haver acordo e somente a intervenção da polícia federal foi capaz

---

<sup>7</sup> Titulação feita pela FCP, que como outras, não garantiu a ocupação efetiva do território, pois não houve desintrusão (retirada de não-quilombolas da área titulada, mediante desapropriação).

de solucionar o impasse, ainda que de forma consensual. Esse episódio foi um entre outras ações contra os quilombolas, entre elas, ameaças verbais e impedimento de acesso.

Por fim, um caso emblemático é o experimentado pela Comunidade do Carmo em São Paulo. A comunidade foi certificada pela Fundação Cultural Palmares em 2005. No entanto, não há processo de titulação em curso, pois não há pedido da comunidade para tal. As pesquisadoras Elaine Pedreira Rabinovich e Ana Cecília Sousa Bastos ao tentar entender o motivo da não tentativa de acessar um direito, encontraram o silêncio da população. Espremido entre fazendas e um condomínio residencial, a comunidade do Carmo experimenta um processo de favelização decorrente da falta de espaço para novas construções. No entanto, se titulada a área da comunidade aumentaria consideravelmente.

O que causa a imobilidade dessa comunidade é a ameaça travestida de ação social da Associação Católica e a dependência econômica dos moradores do Carmo em relação aos moradores do condomínio para os quais prestam serviços. A pressão de ambos é para que não se criem associações de moradores no Carmo. As poucas tentativas foram desastrosas culminando com a prisão (segundo pesquisa da autora realmente procedente) do presidente da associação por estelionato. Todas as poucas tentativas de organização comunitária foram desmobilizadas através da perseguição moral contra os candidatos a líderes. A Igreja e a Associação do condomínio vizinho criaram alguns projetos de assistência social para a comunidade. Com isso, imperou a idéia de que a situação estava melhor do que se eles procurassem outro caminho. Ao contrário de outras comunidades onde as memórias que remontavam à escravidão estavam silenciadas, no Carmo elas eram presentes, principalmente pela ligação da comunidade com a capela que dá nome ao local. As terras que hoje ocupam foram doadas pela Igreja e o documento de doação prova a origem da comunidade. No entanto, ao contrário de outras comunidades, o Carmo esqueceu a origem quilombola quando surgiu a possibilidade de acessar o direito garantido pelo Artigo 68, o que significaria a ampliação do território para que a comunidade pudesse sobreviver como tal.

Os estudos de casos apresentados acima expõem embates comuns a várias outras comunidades quilombolas. Desses exemplos é importante observar dois fatores. O primeiro é que a expropriação sofrida pelos remanescentes de quilombo não se inicia com a aprovação do Artigo 68, nem com a organização do Movimento Negro para tal. A invasão sobre áreas ocupadas pelos remanescentes de quilombos em muitos casos remonta à própria gênese dos territórios quilombolas. Esses ataques são descontínuos, pois dependem da demanda de terra, dos avanços sobre novas fronteiras agrárias e da valorização de espaços.

A outra questão, evidenciada no caso da Comunidade do Carmo, é que as reações contra os quilombolas não são apenas no sentido de lhes negar o direito ao território, mas de negar em primeiro lugar sua identificação como tal. Ou seja, a identificação como uma categoria que possa pleitear esse direito.

Pretendemos mostrar como a mobilização do Movimento Quilombola cria, por si só, um enorme descontentamento por parte dos ruralistas e de outros setores que desejam manter os remanescentes de quilombo numa situação de exclusão. O campo de conflitividade se forma com a mobilização dos remanescentes de quilombo para assegurar seu direito ao território e o ataque dos ruralistas a essa mobilização. Mas não são somente esses os atores que se opõem nessa temática. O

Estado participa diretamente no conflito, contrapondo as instituições que atuam diretamente com a política de titulação INCRA e FCP (ainda que de forma insatisfatória para o Movimento Quilombola) com setores que questionam a política, especialmente o Gabinete de Segurança Institucional. Também as Forças Armadas tem negado o direito constitucional, quando envolve áreas de seu interesse. Outras instituições, como a Igreja Católica, também expõe suas divisões internas quando observamos pelo prisma da temática quilombola. Setores da Igreja como a CTP apóiam os quilombolas, enquanto a Venerável Ordem Terceira da Penitência processa os remanescentes de quilombo da Pedra do Sal, questionando-lhes a identidade.

## 1.2 Metodologia

A metodologia usada nesse trabalho combinou a análise de fontes documentais com algumas entrevistas. Para a análise documental procuramos reunir todos os documentos disponíveis no Congresso Nacional sobre os territórios quilombolas. Essas informações foram pesquisadas no site da Câmara dos Deputados e no site do Senado Federal. Também buscamos outros documentos na Biblioteca da Câmara. O resultado dessa pesquisa foram quatro ações principais sobre a regulamentação do Artigo 68 e mais duas proposições praticamente idênticas a processos em andamento que foram apensadas a estes. Encontramos também documentação complementar a essas proposições como relatórios de audiências públicas. Reunimos ainda alguns pronunciamentos e artigos relacionados a associações quilombolas e ruralistas. Essa documentação foi analisada em duas etapas. Primeiro procuramos selecionar a proposta do Movimento Quilombola para a regulamentação do Artigo 68. Para isso buscamos manifestos da CONAQ sobre as regulamentações dos governos FHC e Lula. A partir disso, selecionamos alguns pontos fundamentais defendidos pelo Movimento Quilombola: a auto-identificação das comunidades, a possibilidade de desapropriações em favor dos territórios dos remanescentes de quilombo e a ausência de critérios temporais de ocupação dos territórios. A presença ou ausência desses pontos foi buscada nos decretos e portarias do governo federal. Posteriormente esses pontos foram também buscados nas proposições do Legislativo.

Depois dessa etapa, passamos a análise das proposições formuladas por parlamentares da Bancada Ruralista. Nesse ponto um argumento importante apareceu nas proposições: a questão da inconstitucionalidade do decreto em vigor. Apontamos as divergências em torno dessa questão. Analisando a posição que os diversos atores tomam sobre o tema podemos ver que para além da questão jurídica, o argumento aponta o descontentamento com a proposta da regulamentação.

Também foram utilizadas as publicações e artigos sobre o tema disponibilizadas por associações patronais de âmbito nacional. As seguintes agremiações foram pesquisadas:

- Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA);
- Organização das Cooperativas Brasileiras (OCB);
- Sociedade Rural Brasileira (SRB);
- Sociedade Nacional da Agricultura (SNA);
- União Democrática Ruralista (UDR); e
- Associação Brasileira do Agronegócio (ABAG).

Todas estas possuem sítios atualizados, porém o da SNA não permite busca. Nas outras foram encontrados ao todo 36 documentos (artigos, notícias ou citações de congresso) em que o termo quilombo foi utilizado. Esses textos foram uma fonte secundária para entender como os argumentos antiquilombolas circulam entre os espaços da mídia, política e academia.

Na segunda parte da pesquisa foram realizadas entrevistas semi-estruturadas, a partir de um roteiro aberto de perguntas. As entrevistas foram realizadas em novembro de 2011. Na semana em que as entrevistas foram realizadas, o Código Ambiental estava em votação. Portanto, os parlamentares e especialmente os ruralistas estavam mobilizados em torno da votação, o que tornou esse trabalho muito difícil e fez com que as entrevistas tivessem tempo bastante reduzido. Ainda assim, foram entrevistados os Deputados Valdir Colatto e o Deputado Luiz Alberto. O Deputado Valdir Colatto é o parlamentar que mais tem proposições no sentido de regulamentar o Artigo 68. Também é um dos mais participativos em reuniões e audiências em outros órgãos sobre essa temática. Ele é um dos parlamentares da Bancada Ruralista e vice-presidente da Frente Parlamentar de Agropecuária. Pelo lado da defesa do direito dos quilombolas, entrevistamos o Deputado Luiz Alberto (PT-BA). O Deputado Luiz Alberto é um dos mais atuantes parlamentares entre os aliados do Movimento Quilombola e foi relator do Projeto de Lei do Senado proposto pela Senadora Benedita da Silva.

A escolha desses dois entrevistados se explica porque nosso objetivo era ouvir os argumentos do que consideramos os dois pólos da disputa entre ruralistas e quilombolas. O Deputado Valdir Colatto foi escolhido por ser o parlamentar que lidera as proposições no sentido de restringir a aplicação do Artigo 68. O Deputado também é proprietário rural e membro ativo da Bancada Ruralista. Como veremos mais a frente, os ruralistas contam com representação direta no Congresso, pois os membros da Bancada Ruralista são também grandes proprietários e empresários rurais. Os remanescentes de quilombo, por sua vez, não contam com representação direta. Os interesses dos quilombolas são defendidos principalmente por parlamentares ligados ao Movimento Negro, como é o caso do Deputado Luiz Alberto.

Além do período agitado do Congresso, esbarramos com a dificuldade de aprofundar o tema com o Deputado Colatto. Político há muitos anos, o parlamentar sabe contornar os argumentos mais sensíveis da questão que poderiam mostrar o lado mais radical da oposição ao direito à terra dos quilombolas. Essa questão é comum à pesquisa qualitativa com pessoas públicas, que já concederam muitas entrevistas e sabem que a dimensão de seus discursos é maior do que uma fala privada. Como políticos, já foram confrontados em entrevistas e audiências e o discurso já está estruturado (ALBERTI, 1998). Portanto, na entrevista com o Deputado Colatto aparecem os mesmos argumentos que ele defende em suas proposições e outros discursos. Da mesma forma, na entrevista com o Deputado Luiz Alberto, o discurso do parlamentar foi totalmente afinado com o Movimento Quilombola.

Informações muito relevantes para essa dissertação foram obtidas com outras autoridades em Brasília. Foram entrevistados: Wilson Calvo, Thiago Thobias e Alexandro Reis. Wilson Calvo é da Liderança do PSDB e foi Secretário Executivo da Casa Civil da Presidência da República no governo FHC, num momento chave de regulamentação do Artigo 68. Thiago Thobias é assessor do

Senador Paulo Paim na Comissão de Direitos Humanos do Senado. Alessandro Reis é Diretor do Departamento de Proteção ao Patrimônio Afro-Brasileiro.

Por último, uma importante fonte documental foi o livro **A Revolução Quilombola: Guerra Racial, Confisco Agrário e Urbano Coletivismo** do jornalista Nelson Ramos Barreto. Entendemos o livro como um documento do Movimento Paz no Campo (MPC), que apresenta a retórica ruralista mais radical em relação aos quilombolas. O livro é vendido no site da entidade e o autor participa de diversas conferências organizadas pelo MPC. Muitos argumentos e exemplos citados no livro estão presentes nas proposições do Deputado Colatto. O líder do MPC, Dom Bertrand de Orleans e Bragança foi convidado pelo Deputado Colatto para algumas audiências e reuniões onde o tema era a chamada *questão quilombola*. Porém, ao contrário da crítica do Deputado Colatto, no livro não é só o Decreto atual que é criticado, o Artigo 68 é diretamente atacado. O discurso radical do livro ataca o próprio conceito de Quilombo como um local de liberdade. A figura de Zumbi, herói nacional, é apontada como um rei escravagista do Quilombo de Palmares. Ou seja, em alguns pontos, os argumentos do livro convergem completamente com o discurso dos ruralistas. Mas nos pontos mais radicais e sensíveis do livro, a resposta dos ruralistas é o silêncio.

### 1.3 Capítulos

O primeiro capítulo dessa dissertação trata dos dois grupos que se opõem no campo conflitivo em que a *reação* analisada ocorre. Na primeira parte apresentamos os dominantes do campo, os ruralistas, elite da qual a Bancada Ruralista faz parte e a quem representa. Mostraremos a elite agrária, sua formação e principais características. Procuramos apontar alguns traços constitutivos dessa elite traçando um panorama que destaca os principais momentos em que sua atuação se destaca no cenário político nacional. A defesa intransigente da propriedade privada é apontada por MENDONÇA (1997) e BRUNO (2003) como um fator de união da elite agrária em momentos distintos. As formas de ação na defesa desse interesse variam conforme o contexto e se tornam mais agressivas nos momentos em que os ruralistas se sentem ameaçados. Nesses momentos a elite agrária se destaca e aparece como um grupo coeso. Essa aparência esconde grandes divergências internas em relação a outros interesses e outras formas de ação, além de uma disputa intensa pelo poder dentro do grupo.

Os rearranjos da representação da elite rural são apresentados do surgimento da União Democrática Ruralista (UDR) até a constituição da Bancada Ruralista. Destacamos a atuação da UDR como o maior grupo de pressão atuante na Assembleia Nacional Constituinte, momento crucial, pelo contexto de efervescência dos movimentos sociais do campo. A UDR significou uma nova forma de representação das elites agrárias e de sua articulação com o governo. Algumas lideranças ruralistas também surgiram nesse momento, especialmente Ronaldo Caiado. A desarticulação da UDR deu origem à reorganização da representação do patronato rural na Bancada Ruralista.

Por fim, apresentaremos a Bancada Ruralista, como se formou, sua forma de ação e o que ela representa dentro da elite agrária. Procuramos mostrar a Bancada Ruralista em suas duas diferentes dinâmicas de ação: internamente, existem intensas disputas pela liderança da Bancada,

mas quando os interesses mais sensíveis, especialmente em relação à propriedade da terra são ameaçados, as disputas internas dão lugar à coesão.

Na segunda parte do primeiro capítulo apresentamos os subordinados do campo, os remanescentes do quilombo. O objetivo dessa parte do trabalho é apresentar a constituição dos remanescentes de quilombo como uma categoria social. Mostraremos como a categoria se constituiu nos tempos da escravidão e se reconstrói após a Abolição. No primeiro momento o termo constava no sistema jurídico caracterizado como crime. Após a Abolição o termo sai da esfera judiciária e passa a ser utilizado pelo Movimento Negro sendo diversas vezes ressignificado, de acordo com o contexto histórico, até que finalmente se transforma numa caracterização que garante o direito a terra.

Apresentaremos a organização do Movimento Negro em torno da demanda dos remanescentes de quilombo e sua chegada a Assembléia Nacional Constituinte, seguida de sua aprovação através do Artigo 68 das Disposições Transitórias.

Mostraremos também as disputas travadas pela regulamentação do direito constitucional. A pressão do Movimento Quilombola foi fundamental para que a política de titulação que trata o Artigo 68 entrasse na agenda do governo. Dessa forma em 1995 o Artigo foi regulamentado pela primeira vez. Entre a aprovação do Artigo 68 e a primeira regulamentação a pressão dos remanescentes de quilombo foi constante. Uma das formas de pressão culminou na judicialização da questão. Advogados populares e entidades de apoio aos quilombolas recorreram ao Judiciário para garantir a efetivação do direito. Também houve mobilização no Legislativo. Uma proposta de regulamentação do Artigo 68, em termos muito similares ao decreto que vigora hoje, foi aprovada na Câmara e no Senado, sendo vetada pelo Presidente Fernando Henrique Cardoso. Essa proposta, apresentada pela Senadora Benedita da Silva atendia em muitos termos às demandas do Movimento Quilombola. No momento do veto presidencial, o Artigo 68 já havia sido regulamentado por decreto presidencial duas vezes e o efeito da segunda regulamentação foi a paralisação das titulações.

Em comparação com o Projeto de Lei do Senado, o primeiro decreto presidencial era restritivo. Ainda assim, foi responsável pelo início das titulações pelo governo federal. Poucos anos depois, um novo decreto transferiu a competência do INCRA para a FCP, modificando a forma de efetivação dos direitos. Depois disso, novas mudanças restringiram ainda mais o processo de titulação. Essas alterações são analisadas nesse capítulo, tendo em vista a influência dos principais atores envolvidos e seu poder de pressionar instâncias do governo federal. O objetivo é mostrar o fortalecimento do Movimento Quilombola durante o período que compreende o primeiro instrumento de regulamentação (1995) até o Decreto atual, quando o campo conflitivo começa a ser delimitado.

O 2º capítulo apresenta a construção do campo de conflitividade que opõem ruralistas e quilombolas. Nesse capítulo mostramos como esse campo emerge do campo maior de embate que é o campo da questão agrária. A organização dos remanescentes de quilombo em torno da demanda pela terra inicia o processo de construção dessa identidade como uma categoria social. Essa nova categoria começa a agregar comunidades que até então lutavam isoladamente pelo direito as suas terras. Através da pressão do Movimento Negro do qual o Movimento Quilombola surge, essa demanda é legitimada pelo Estado. Porém o que era considerado uma reminiscência se apresenta



como um movimento vivo e crescente, que se fortalece agregando comunidades que se identificam como quilombolas. O Movimento Quilombola começa a ganhar corpo, criar associações e promover encontros. Dando um passo atrás, o governo emperra a política reduzindo o escopo no entendimento que se trata de um assunto cultural. A par disso, o Movimento Quilombola continua fazendo pressão, não só em relação ao executivo federal, mas também nos estados e junto ao judiciário. A mudança de governo representa um momento propício para o Movimento Quilombola. Nesse momento, a regulamentação atende seus interesses. E esse também é o momento em que a reação da Bancada Ruralista se tornará presente.

O 3º capítulo representa o momento em que a reação se intensifica e se torna aparente. A primeira parte desse capítulo analisa o contexto em que o decreto atual (que intensifica a reação contrária ao direito dos quilombolas) foi criado. Esse instrumento foi resultante da pressão do Movimento Quilombola e do Movimento Negro e atendeu as principais reivindicações destes. A análise que resultou neste capítulo partiu da reconstrução cronológica das ações sobre o tema. Nessa reconstrução procurei identificar os seguintes aspectos: i- os sujeitos da reação; ii- os principais momentos da reação; iii- as formas de ação, iv- os argumentos e as razões explicitadas pelos parlamentares e v- a efetividade da reação. O capítulo é dividido de acordo com as proposições apresentadas pela Bancada Ruralista. Mostraremos que a reação constitui um processo contínuo, mas não linear. Para reforçar essa ideia, apontaremos ações externas ao Legislativo. O aumento de ações particulares ajuizadas contra os remanescentes de quilombo apontado por CHASSIN (2009) dá dimensão do crescimento do embate para além do campo político.

Nesse capítulo está apresentada como a reação dos ruralistas não só à política de titulação, mas principalmente à constituição dos remanescentes de quilombo como categoria política que demanda esse direito. Portanto a reação se dá sob vários aspectos, mas há uma concentração de força no que se refere à identificação das comunidades enquanto quilombolas. Do outro lado do embate, apresentamos a contra reação do Movimento Quilombola, contra as investidas da Bancada Ruralista e outros grupos que se voltam contra os quilombolas.

Por fim, apresentaremos a conclusão do trabalho onde retomamos os pontos fundamentais que foram discutidos nessa dissertação.

## 2 CAPÍTULO I - DOMINANTES E DOMINADOS

### 2.1 Bancada Ruralista: os Dominantes do Campo no Congresso Nacional

#### 2.1.1 A Desigualdade do Campo como Fonte de Poder

A concentração fundiária é um fator constituinte de nossa sociedade. (MARTINS, 1994) Desde o início, a formação da sociedade brasileira se direcionou no sentido de concentrar a propriedade da terra numa elite bastante reduzida. As grandes propriedades se organizavam na produção de monoculturas voltadas para o mercado externo. Esse modelo que conjuga concentração fundiária e monocultura de exportação persiste até os nossos dias e impacta na conformação social e política do Brasil. Ao longo de todo o período de formação da sociedade brasileira até nossos dias, essa estrutura agrária gerou a exclusão da maioria esmagadora da população rural de seu principal meio de produção, a terra. Isso resultou na miséria e na situação de subordinação dessa população frente aos grandes proprietários.

Do período imperial até nossos dias os grandes proprietários rurais mantiveram diversos tipos de relações de trabalho e subordinação: trabalho escravo, meação, parceria, arrendamento, trabalho assalariado sem regulamentação, entre outros.<sup>8</sup> O traço comum a todos esses casos foi a manutenção da enorme desigualdade nessa relação de forças. O poder político dos dominantes do campo propicia a manutenção legal de relações de intensa desigualdade. Dessa forma, no passado, o sistema escravista foi mantido mesmo com todas as pressões internas e externas que pediam seu fim. Do mesmo modo que a conquista dos direitos trabalhistas para a população do campo teve uma defasagem de décadas em relação ao dos trabalhadores urbanos. Além de possuir poder político suficiente para fazer valer seus interesses no Estado, a desigualdade de forças no meio rural tem a capacidade de anular praticamente qualquer medida legal de proteção aos subordinados, ainda que incipiente. Como exemplo, podemos citar o frequente desrespeito ao Artigo 60<sup>9</sup> do Código Penal que estabelecia em 50 o número máximo de chibatadas que poderiam ser aplicadas como pena aos escravos. (OLIVIERI, 1999) Do mesmo modo, as limitações impostas pelo Estatuto da Terra à exploração dos arrendatários não impediram a permanência dessas condições. Ou seja, as normas que poderiam reduzir em alguma medida amenizar a condição dos arrendatários, na prática nunca entraram em vigor.

---

<sup>8</sup> Com exceção do trabalho escravo legal, os outros tipos de relação de trabalho coexistem através dos tempos. O trabalho escravo ilegal que existe em nossos dias tem características específicas: é temporário, de escravidão por dívida e se concentra prioritariamente na abertura de novas fronteiras agrícolas para a pecuária. Como possui muitas especificidades, não trataremos desse tema aqui. Consideraremos apenas no que diz respeito a votação da PEC 438 (e citação) que trata do combate ao trabalho escravo, pois a penalização proposta recai na propriedade privada. (BALDUÍNO, 1999)

<sup>9</sup> Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lim/lim-16-12-1830.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/lim-16-12-1830.htm)

“Segundo as informações prestadas pelos próprios fazendeiros ao INCRA, há um desrespeito generalizado a essa legislação, especialmente no que se refere aos contratos de arrendamento e parceria. Assim, por exemplo, arrendatários e parceiros são obrigados a vender a sua produção ao proprietário, a se abastecer nos armazéns deste, a prestar serviços gratuitos aos proprietários, etc. Acontece que todas essas cláusulas são proibidas expressamente pela lei. Veja o ponto a que chegam as coisas no campo brasileiro: um grande número de proprietários rurais declarou (por escrito e assinado) ao INCRA, por ocasião do cadastro de 1972, que desrespeitavam o Estatuto da Terra. E o INCRA, que é o órgão criado para fiscalizar o cumprimento do Estatuto, não fez nada” (GRAZIANO, 1981, pg. 38).

O desrespeito às normas legais mostra a ausência de intervenção do Estado no sentido de reduzir os efeitos da desigualdade de poder entre as partes. Na verdade, o papel do Estado no processo de concentração fundiária tem respondido aos interesses da elite agrária, seja na criação de normas que estimulem essa estrutura (como a Lei de Terras de 1850), seja na concessão de crédito agrícola (mais facilmente disponibilizado para grandes proprietários). A elite rural concentra a propriedade da terra e poder político. A fonte do poder político que a elite rural detém está na situação de miséria de um enorme contingente de famílias, fruto da concentração da terra. A situação de miséria que assola um enorme contingente de famílias é o resultado direto da concentração fundiária.

“... em primeiro e principal lugar, a relação de efeito e causa entre a miséria da população rural brasileira e o tipo de estrutura agrária do país, cujo traço essencial consiste na acentuada concentração da propriedade fundiária” (PRADO JÚNIOR, 1979, p.18).

Expropriados do meio de produção (terra) esses trabalhadores se submetem a relações muito desfavoráveis de arrendamento ou de trabalho por baixíssimos salários. A ausência de normatização ou de controle (no caso de normas já existentes) permite a continuidade da situação miserável da população do campo. Essas populações constituem os currais eleitorais que mantêm o poder político da elite rural. Resumindo: a concentração de terras nas mãos da elite rural gera um enorme quantitativo de pessoas em situação de miséria que constituem uma reserva de mão-de-obra vulnerável e base política da elite rural. Essa estrutura se retroalimenta durante todo o processo de conformação da estrutura agrária.

Embora a concentração agrária seja um processo contínuo, existiram momentos de leve retração das grandes propriedades. Em geral, esses períodos resultaram de grandes crises econômicas. Como os grandes proprietários de terra respondiam as demandas do mercado internacional, ficavam a mercê das variações externas. Enquanto isso, o abastecimento do mercado interno ficou a cargo de meeiros que ocupavam pequenas parcelas de grandes propriedades. Nos períodos de grande crise, as grandes propriedades tenderam a uma redução que se explica pela expansão das pequenas áreas ocupadas por meeiros (GRAZIANO, 1981). Os grandes proprietários

afetados durante crises econômicas aumentavam a extensão de terra que ficavam a cargo de meeiros, como uma estratégia para diminuir seus custos com a propriedade, que ficava assim a cargo dos meeiros. Porém, como a posse do meeiro era precária, essa terra era facilmente retirada de seu uso quando a crise passava e a atividade agrícola voltava a ser rentável. Essa situação de expropriação dos meeiros é mais um exemplo da desigualdade de forças entre eles e os grandes proprietários. Esses momentos de retração na concentração fundiária constituem exceções que confirmam a regra. As propriedades eram reduzidas pelos próprios proprietários, que retomavam a terra quando o momento econômico se tornava propício aos seus negócios. Ao contrário de representar uma diminuição de seu poder, isso demonstra o quanto a elite rural reconhece sua posição estabelecida de dominante. Ela pode aumentar a proporção de terras em arrendamento, quando isso é de seu interesse, e retomar essas terras a qualquer tempo, independente do contrato firmado com os arrendatários ou de mecanismos legais.

A persistência desse processo esbarra em muitas críticas e tentativas de mudança. O primeiro movimento mais organizado no sentido de mudar a concentração fundiária partiu de membros do Tenentismo. Eles entendiam que a reforma agrária era indispensável para consolidar as conquistas sociais da Revolução de Outubro (MEDEIROS, 1994). Somente com a democratização da estrutura fundiária as condições de vida da população rural melhorariam e a elite rural teria seu poder reduzido. O dismantelamento desses currais eleitorais passava, obrigatoriamente, pelo fim da concentração fundiária, responsável pela manutenção do poder político das elites do campo. A proposta de reforma da estrutura agrária dos Tenentes foi vencida na Constituinte de 1934.

A partir dos anos 1950, o protagonismo da luta contra a concentração fundiária passou a ser dos movimentos sociais do campo, que começaram a se organizar e ganhar visibilidade em suas demandas, especialmente a reforma agrária. A formação do Movimento Camponês resultou da união entre os diversos grupos que resistiam contra as expropriações.<sup>10</sup> Esses focos de luta foram organizados pelo PCB contra os grandes proprietários. Nesse processo o PCB ajudava a organizar o movimento camponês a partir de dois focos de luta: um pelas reivindicações mais imediatas dos camponeses e a outra formando uma ampla coalisão com outros setores da sociedade em favor da reforma agrária (MEDEIROS, 1994). O entendimento do PCB era de que a reforma agrária acabaria com resquícios feudais presentes na estrutura do campo, portanto, outros setores burgueses encampariam essa luta para o pleno desenvolvimento do capitalismo. Contrariando essa posição surgiu uma proposta diferente de reforma agrária defendida por Francisco Julião, principal liderança das Ligas Camponesas. Nessa visão, o campesinato protagonizaria a revolução socialista no Brasil e, portanto, a reforma agrária não poderia contar com o apoio de nenhum setor burguês. A Igreja também teve um importante papel na organização do Movimento Camponês, apoiando reformas para democratizar a propriedade da terra. Assim, a questão agrária entrou na pauta política e se tornou um projeto de alcance nacional.

A necessidade de modernização do campo era um ponto de comum acordo entre diversas correntes políticas. Porém, ao contrário do que os membros do PCB acreditavam, a elite agrária tinha fortes articulações com a elite industrial (SILVA, 1976). Os segmentos industriais

---

<sup>10</sup> A expansão da fronteira agrícola, introdução de novas culturas e a substituição da agricultura pela pecuária motivaram esse período de maior expropriação sobre os grupos subordinados do campo. Muitas das lutas eram no sentido de manter os contratos vigentes, contra novas formas comandadas pelos grandes proprietários. Por outro lado, esses grupos também começaram a desnaturalizar alguns contratos, cujas cláusulas eram abusivas.

tinham como projeto a modernização do campo, por meio do aumento de mecanização, não da reforma de sua estrutura fundiária (MEDEIROS, 1983). A união entre a elite agrária e a industrial derrotou a proposta de reforma agrária do Movimento Camponês. A modernização da produção agrícola dos anos 1960 foi realizada, mas a estrutura fundiária foi mantida. Essa modernização pode ser descrita como a integração entre os setores industriais que produzem para a agricultura, os setores industriais que processam a produção agrícola e os próprios setores agrícolas. Dessa forma se criaram os complexos agroindustriais (CAIs), que agregam as indústrias de insumos e maquinários, a produção agrícola e as indústrias que beneficiam a produção. Esse novo modelo significou algumas mudanças importantes dessa elite, entre elas, o novo discurso que valoriza a modernidade no campo e a racionalidade produtiva. Esse processo afetou profundamente a forma de produção, mas como não alterou a concentração fundiária por isso é chamado de **modernização conservadora** (SILVA, 1993). A permanência da concentração fundiária foi acompanhada pela manutenção da subordinação da população do campo e do poder político da elite rural.

Essa elite, agora reiventada na forma de grandes empresários agroindustriais, absorveu o discurso de racionalidade econômica e a pôs em prática na produção. Com isso, a atividade agrícola passou a contar com processos mecanizados e técnicas mais avançadas de produção. O uso de novas tecnologias e máquinas complexas exigiu a contratação de trabalhadores rurais especializados. Esse novo nicho de mercado de trabalho ocupado por pessoal com capacitação técnica para operar máquinas e gerir processos mecanizados levou ao campo a garantia de direitos trabalhistas. Mas essa realidade é responsável por uma ínfima quantidade de emprego no campo. A mecanização, em geral, não foi implementada em todas as etapas produtivas. As mesmas empresas agrícolas que contratam funcionários capacitados e com direitos garantidos, utilizam uma enorme quantidade de trabalhadores com baixíssimos salários, sem direitos trabalhistas e em condições precárias de vida. Essa ambiguidade em relação a forma de relacionamento com os trabalhadores foi um resultado direto da **modernização conservadora** do campo.

O aumento da produtividade promovido pelo uso de novas tecnologias teve também um efeito perverso sobre os pequenos produtores. A modernização agrícola aumentou ainda mais o fosso entre os grandes produtores, com facilidade de acessar crédito agrícola e os pequenos que encontravam dificuldades para conseguir crédito. Muitos pequenos proprietários não conseguiram arcar com os custos para a modernização da produção. Investir na modernização da produção era extremamente arriscado para os pequenos proprietários, mas era a única forma de permanecerem no mercado. A racionalização implementada nas grandes propriedades levou a um aumento exponencial da produção e, portanto, a queda de preços. Com isso, as pequenas fazendas, com processos rústicos, que acarretavam em pequenas quantidades de produto não teriam como concorrer com os grandes empreendimentos agrícolas. Nesse contexto, muitas pequenas propriedades se endividaram e faliram. A falência dos pequenos proprietários aprofundou a concentração fundiária, muitas dessas propriedades acabaram incorporadas as CAIs (PALMEIRA, 1989).

A concentração fundiária constitui o modelo estrutural do campo brasileiro, portanto mais do que se manter, ela se reproduz. A elite rural, que como já exposto, se articula com a elite industrial, cria os mecanismos para a manutenção e reprodução da concentração de terras. A penetração dos ruralistas no Estado dá a eles o controle sobre as regras legais que permitem a manutenção e reprodução da concentração fundiária. As investidas dos opositores contra essa

estrutura excludente encontram uma barreira difícil de ser transposta no Congresso e no Executivo Federal. No plano regional, a concentração de poder dos ruralistas garante o apoio do poder público contra as investidas dos movimentos sociais para a democratização da propriedade. Mais do que isso, a proximidade dos ruralistas com os governos locais coloca as forças repressivas do Estado a seu favor, mesmo quando as ações dos proprietários são contrárias à lei.

O processo de concentração fundiária se expande para novas áreas que ainda não estão inseridas no mercado de terras. As áreas que, em algum momento, estão fora dos eixos ocupados pelas grandes propriedades rurais são consideradas áreas vazias, não obstante a presença de comunidades indígenas, quilombolas e pequenos produtores. Quando a fronteira agrícola se expande para esses locais, essas populações são expulsas ou eliminadas, e a ocupação das áreas se dá pelo modelo de grandes propriedades. Dessa forma, a concentração fundiária é mantida nas áreas onde já está estruturada e difundida nas novas áreas agrícolas, criando novos bolsões de miséria. Esse é o processo de manutenção e reprodução da elite agrária.

### 2.1.2 As Contradições da Elite Agrária

A concentração fundiária constitui a estrutura fundamental que alimenta o poder da elite agrária. Portanto, é essa estrutura que os ruralistas precisam defender para manter sua posição como elite. A defesa da propriedade da terra é o traço que permite a união dos ruralistas enquanto classe. A elite rural se reconhece como tal em relação a interesses comuns, e o principal deles é a defesa da propriedade da terra. Nos momentos em que a conjuntura política e/ou social se torna propícia ao questionamento da estrutura agrária, seja por debates parlamentares ou por investidas dos movimentos sociais do campo, os ruralistas fortalecem sua unidade política na defesa conjunta da propriedade <sup>11</sup>.

Como mostra MENDONÇA (1997), o movimento ruralista emergiu no fim do século XIX, como reação a **ameaça** que a urbanização e industrialização emergentes consistiam para a **vocação agrícola do país**. A **fração hegemônica** da elite rural era representada pelos cafeicultores paulistas que estavam vinculados a elite industrial, o que não acontecia com outros setores rurais. Foram os grandes proprietários que não se sentiam representados por essa elite que articulava industriais e cafeeiros que encabeçaram o movimento ruralista. Esses ruralistas compunham a **fração não hegemônica** da elite rural. Para eles a oposição aos seus interesses vinha da elite industrial. O descompasso entre o mundo rural e o urbano se dava pela falta de investimentos do Estado na modernização da agricultura, especialmente na agricultura que se voltava para o mercado interno. Era necessário diversificar a produção e investir em novas técnicas. Caberia ao Estado garantir o crédito para a modernização do campo. Os interesses desses setores se organizavam em torno da Sociedade Nacional de Agricultura (SNA) que se articulava fortemente com o Ministério da Agricultura, Indústria e Comércio (MAIC).

---

<sup>11</sup> Como veremos mais a frente, a defesa da propriedade privada unifica a ação dos ruralistas para além do campo da política institucional. Nos momentos de acirramento de conflito agrário, os grandes proprietários se valem de estratégias conjuntas de defesa da propriedade, incluindo a formação de milícias coletivas.

Para os cafeicultores (**fração hegemônica** da elite rural) interessava integrar as **frações não hegemônicas** e consolidar dessa forma seu poder. A estratégia foi passar a defender também os interesses dos setores ruralistas descontentes. Dessa forma, os setores **não hegemônicos** da elite rural se vincularam aos cafeicultores. Portanto, a defesa dos interesses de grandes produtores junto ao Estado passou a ser coesa. Internamente as disputas permaneceram latentes.

Posteriormente, novas disputas surgiram. As disputas pelo controle da representação da classe variaram de acordo com os contextos econômicos, políticos e sociais, tanto no âmbito regional, quanto nacional. Atualmente uma forte expressão dessas divergências se dá entre produtores rurais e setores agroindustriais, como mostram BRUNO & SEVÁ (2010). Também existem conflitos em relação à produção. Alguns setores se sentem subrepresentados principalmente os que têm produções pouco rentáveis. Mas as disputas internas desse grupo não se refletem quando seus interesses comuns são colocados em risco. Os ruralistas são homogêneos em relação a defesa da propriedade da terra e a ideia de que o Estado deve fornecer estímulos ao setor. A concessão de crédito agrícola é uma demanda que unifica os interesses dos ruralistas frente ao Estado, mas que internamente causa tensões. Por sua vez, a defesa da propriedade privada agrega os interesses da elite rural em todos os âmbitos. Em face de qualquer **ameaça** a propriedade da terra, todos os setores se unem.

Para os ruralistas o Estado tem a função de apoiar o setor pela concessão de crédito e na defesa da propriedade da terra, além outros interesses setoriais. As demandas dos ruralistas são organizadas em várias instâncias e instituições que por vezes se sobrepõem. A estrutura sindical do patronato rural é uma dessas instâncias. Da mesma forma que os sindicatos de trabalhadores, os sindicatos patronais seguem uma estrutura piramidal de base territorial. Dessa forma, os sindicatos tem o municipal como base territorial mínima, seguido das federações no plano estadual e a confederação no federal.<sup>12</sup> O topo da representação sindical patronal atualmente é a Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA). A CNA defende os interesses dos ruralistas junto ao Congresso, Governo Federal e órgãos superiores do Judiciário.

Além da estrutura sindical, os ruralistas organizam seus interesses específicos nas associações de produtos e multiprodutos. Dessa forma, são levantados interesses que variam de acordo com a produção independente de fatores regionais. Portanto, temos duas formas de organização de interesses. Uma de base territorial e outra de acordo com o tipo de produção. Essas duas formas se interligam e se articulam diretamente com a representação política dos ruralistas. Como veremos mais a frente, os parlamentares ruralistas são também lideranças que comumente ocupam o topo da hierarquia sindical. Além disso, os grupos patronais possuem outras redes de relações como a sociedade em clubes, a ligação com a maçonaria e a aproximação com setores militares (BRUNO, 2009). São essas redes de sociabilidade que fortalecem ainda mais a ação conjunta desses atores, pois os mantém identificados entre si.

Outra característica importante da elite rural é que ela não se encontra isolada de outras elites. SILVA (1976) mostra que, já nos anos 1950 os ruralistas mantinham fortes laços com a elite industrial. A aproximação dos ruralistas com outras elites se intensificou fortemente a partir dos anos 1960, com a criação dos Complexos Agroindustriais (CAIs). A criação das CAIs marcou o

---

<sup>12</sup> A diferença da estrutura sindical dos trabalhadores e do patronato é a existência das centrais sindicais de trabalhadores que cumpre o mesmo papel das confederações patronais.

fim do fosso entre produção agrária e industrial ao articular as indústrias de insumos e de processamento à produção agrícola. A multiquificação dos proprietários de terra expressa a união entre esses setores. Os ruralistas são grandes proprietários e empresários do agronegócio, mas eles também são banqueiros, empresários e donos de meios de comunicação.

A **modernização conservadora** teve muitos impactos sobre a forma de organização e representação de interesses ruralistas. Também levou ao campo a racionalização dos processos produtivos, o trabalho especializado e os direitos trabalhistas, mas não eliminou práticas arcaicas. O meio rural passou a conviver com modernas estruturas de produção agrícola, trabalhadores especializados e com direitos respeitados lado a lado de trabalhadores em condições precárias e comunidades sem condições de sobrevivência devido a ausência de terra disponível para o plantio. Analogamente, a elite rural implementa e prega a racionalidade produtiva nos seus negócios, se reinventou como empresariado agrícola, mas continuou a se valer de instrumentos arcaicos de dominação. Por isso a ambiguidade se tornou uma marca da elite agrária. Essa elite conjuga modernidade e arcaísmo nos mesmos empreendimentos.

Um dos traços arcaicos mais marcantes da elite agrária é o apelo à violência. A violência nunca deixou de ser um instrumento válido para os ruralistas. Como ressalta BRUNO (2003) a violência de que estamos falando é um **traço de classe**, um fator estruturante e não um mero resquício do passado.

“Não se trata de um ato individual e esporádico, é uma violência ritualizada e institucionalizada, que implica a formação de milícias, a contratação de capangas e a lista dos marcados para morrer e os massacres” (BRUNO, 2003, pág. 286).

Os instrumentos acima citados se configuram numa espécie de instituição de controle instituída pelos grandes proprietários. Mesmo sendo ilegal ela é exposta o que institui o medo na população rural. A violência também é simbólica e se expressa na representação que os ruralistas fazem dos trabalhadores rurais. Eles são apresentados como “atrasados, incapazes de se transformarem em produtores autênticos” (BRUNO, 2003.)

Do lado contrário, a elite rural justifica sua posição social e econômica como fruto do próprio trabalho e do trabalho herdado de seus ancestrais, que teriam tido **audácia e bravura** na conquista do território nacional, abrindo as fazendas nas matas e transformando espaços vazios em propriedades produtivas. Esses valores teriam sido fundantes da sociedade brasileira. A propriedade privada da terra, teria sido determinada nesse contexto de conquista e desenvolvimento do Estado Nacional, constituindo, portanto um elemento indiscutível. Por isso, a defesa intransigente da propriedade da terra e a violência como recurso são elementos que se articulam e constituem os traços mais marcantes da elite agrária brasileira.

A defesa da propriedade da terra é o elemento capaz de atenuar os conflitos internos da elite rural, por ser seu principal interesse comum. Por isso é também a principal questão defendida junto ao Estado. Como já exposto, os ruralistas sempre se fizeram representar no Estado. No entanto, como mostra PALMEIRA (1989) o discurso dos ruralistas sempre foi extremamente crítico em relação à atuação estatal. Para os ruralistas todos os conflitos no campo são



consequência da incapacidade do Estado de resolver os problemas da população rural e da apatia ao lidar com os **ataques** à propriedade agrária. Esse discurso se acirra nos momentos em que as invasões se multiplicam. E mais ainda quando os ruralistas acreditam que suas lideranças não tem capacidade suficiente para defender seus interesses. Especialmente nesses momentos, a representação política dos ruralistas passou por rearranjos.

Um dos principais rearranjos que determinou a forma como a representação ruralista é constituída atualmente se deu após a **modernização conservadora** dos anos 1960. A integração promovida pela formação dos complexos agroindustriais resultou na concentração de capital e da propriedade fundiária. Os ruralistas estavam fortalecidos por essa união, mas a defesa da propriedade da terra, segundo eles, se encontrava prejudicada pela falta de representatividade das entidades sindicais patronais. Para os ruralistas, essas entidades não defendiam seus interesses de classe. Os interesses dos grandes proprietários tinham sido resguardados pela ditadura que desmantelou os movimentos sociais do campo que demandavam a reforma agrária. A contrapartida foi a aproximação da estrutura sindical com o governo. O enfraquecimento dos representantes sindicais foi uma estratégia dos governos militares, que estimularam a emergência de lideranças **pelegas**, que priorizavam a defesa do Estado para o setor, não o contrário. Para os ruralistas, havia um descompasso entre o fortalecimento da classe pelo ganho de produtividade e consequentemente de lucro e o enfraquecimento de sua representação.

Além das transformações no campo, o momento político brasileiro (com a redemocratização e a nova onda de pressão contra a concentração fundiária) e a falta de confiança nas instituições sindicais patronais foram os fatores que desencadearam o que SILVA (1993) apresenta como uma **orquestração de interesses** agrários, industriais e financeiros. Esse fenômeno marcou a emergência de novas lideranças ruralistas e uma nova instituição de representação de seus interesses, a União Democrática Ruralista (UDR).

### 2.1.3 A União Democrática Ruralista

O fim do período militar marcou um momento de inflexão na sociedade brasileira. A redemocratização trouxe à tona novos movimentos sociais do campo e da cidade. Tendo em vista a volta do governo civil e a Assembléia Nacional Constituinte (ANC), esses movimentos demandavam mudanças profundas na sociedade brasileira. Uma das demandas mais fortes era pelo fim da estrutura agrária excludente. Com o fortalecimento da defesa da reforma agrária, o tema voltou a arena política, tendo sido um dos pontos acordados pela Aliança Democrática. A vitória do candidato dessa coligação, Tancredo Neves foi seguida de seu falecimento. Em seu lugar, seguindo a normalidade do processo, assumiu seu vice José Sarney. Após a posse, Sarney assumiu o compromisso de realizar a reforma agrária, conforme acordado pela Aliança Democrática.

A presidência de José Sarney iniciou uma fase de reorganização das elites do campo. A crise na representação patronal rural e a necessidade de renovação já eram discutidas desde os anos 1970 (BRUNO, 2010). A acusação dos ruralistas era de que os líderes sindicais defendiam prioritariamente os interesses do Estado junto à classe e não o contrário. Ou seja, os líderes sindicais seriam **pelegos**. Os governos militares apoiaram lideranças sindicais que amorteciam as demandas dos ruralistas. A propriedade privada da terra estava garantida pelo regime militar e os

movimentos sociais do campo foram violentamente combatidos. Nesse contexto a acomodação da elite era possível. O processo de redemocratização trouxe novamente a ameaça representada pelos movimentos sociais do campo. A mobilização dos movimentos sociais do campo se ampliava e se intensificava com a mediação da Igreja Progressista. Enquanto isso, a representação patronal concentrada nos sindicatos e associações sofria críticas de ineficiência e acomodação dos líderes.

Esse contexto de descontentamento foi agravado com as ocupações de terras. O governo via na reforma agrária a solução para o agravamento da situação no campo, impulsionada pelo fortalecimento dos movimentos sociais com a redemocratização em curso. Mesmo com o anúncio de que a propriedade privada (produtiva) estaria resguardada, a elite rural ficou extremamente descontente. Os ruralistas começaram a reagir frente ao que consideravam **ameaça** (BRUNO, 2003). Ao responder a essa **ameaça** à elite rural se dividiu e se reorganizou. De um lado, as lideranças tradicionais viam na pressão institucional o modo adequado para evitar que o governo pusesse a reforma agrária em prática. Por outro lado, despontaram grupos mais radicais que defendiam a pressão institucional aliada a mecanismos diretos de ataque, que incluíam a formação de milícias armadas.

Com o aumento das invasões promovidas pelos movimentos sociais o discurso das elites agrárias se acirrou anunciando a proximidade de uma *guerra no campo* e o risco de desestabilização política, nos moldes de 1964. Esses fatores aliados fomentaram o surgimento de um dos grupos mais radicais de representação da elite agrária a União Democrática Ruralista (UDR).

A UDR foi criada em 1985 por Ronaldo Caiado<sup>13</sup> e Plínio Junqueira Júnior<sup>14</sup> e instaurou um novo discurso e uma nova forma de ação na representação patronal. Seus dois fundadores vinham de famílias tradicionais de grandes produtores rurais (e políticos no caso de Ronaldo Caiado). Diferente de outras esferas de representação patronal a UDR estava fora da estrutura sindical, portanto seu ordenamento não era territorial, tampouco setorial. Por isso, a UDR representava todos os ruralistas, independente de regiões e tipo de produção. No momento em que os líderes sindicais do patronato sofriam severas críticas, a UDR se colocava como uma alternativa de representação de interesses que poderia agregar todos os descontentes.

A defesa agressiva da propriedade privada era a característica que mais distinguia a UDR de outras entidades de representação dos ruralistas. A liderança de Ronaldo Caiado era ofensiva em relação a qualquer tipo de democratização a propriedade fundiária. O discurso da UDR usava a **ameaça** que pairava sobre a propriedade da terra para defender a união entre os ruralistas em torno da entidade. A proximidade de uma **guerra no campo** exigia a união de todos os proprietários numa associação não viciada pela proximidade com o Estado. Além disso, a UDR defendia também o **direito** dos proprietários de formar milícias armadas, considerando a apatia do governo frente às invasões. Os proprietários que permanecessem isolados estariam não só enfraquecendo a classe patronal, mas também correndo perigo de perder suas propriedades, pois se suas terras fossem invadidas não contariam com o apoio dos outros proprietários.

---

<sup>13</sup> Ronaldo Ramos Caiado é médico e produtor rural. Descende de uma família de grandes produtores rurais e políticos de Goiás. Disponível em: [http://pt.wikipedia.org/wiki/Ronaldo\\_Caiado](http://pt.wikipedia.org/wiki/Ronaldo_Caiado)

<sup>14</sup> Plínio Junqueira Júnior é produtor rural e engenheiro agrônomo. Descende de uma tradicional família de ruralistas de São Paulo. Disponível em: <http://www.forumcarajas.org.br/>

Essa ofensiva dos ruralistas à pressão por transformações dos movimentos sociais do campo conseguiu suplantar outras associações do grupo e capitanear sua representação junto ao Estado. Assim, Ronaldo Caiado, que na época não exercia nenhum cargo eletivo no governo, conseguiu ser uma das mais importantes (senão a mais importante) liderança ruralista desse período.

Durante o período da Assembléia Nacional Constituinte, a UDR já encabeçava as elites agrárias. Nesse processo legislativo, a UDR agiu não só como um mecanismo de lobby, mas como **um poder extraparlamentar que invadia e se sobrepunha às regras da prática parlamentar** (BRUNO, 1997). Segundo PILATTI (2008) a repercussão das ações do grupo de pressão capitaneado pela UDR na Assembléia Nacional Constituinte interferiu não só nas decisões referentes à reforma agrária, como em toda a Comissão de Ordem Econômica, onde a questão era discutida.

A enorme pressão pela reforma agrária na ANC foi contida pela atuação agressiva da UDR. Sua capacidade de organização e pressão foi orientada na defesa radical da propriedade da terra.<sup>15</sup>

O papel centralizador na ANC garantiu que a UDR continuasse representando os interesses dos ruralistas nos anos seguintes. Seu líder Ronaldo Caiado candidatou-se a Presidência da República em 1989, sem se eleger. Na legislatura seguinte (1995/99), a **ameaça** de reforma agrária estava reduzida em relação ao período anterior. O projeto de reforma agrária tinha sido vencido na ANC e a conjuntura política do período (no plano federal) era mais próxima da elite rural do que dos movimentos sociais do campo. Mais tranquilos, os ruralistas puderam se voltar para seus interesses específicos. Assim, na legislatura de 1995/1999, os ruralistas diversificaram a representação entre setores produtivos. A esse contexto somaram-se a derrota da Ronaldo Caiado e a entrada de outros representantes da elite agrária (VIGNA, 2007). Como Caiado era uma liderança centralizadora, sua ausência fez com que os parlamentares ruralistas procurassem novas articulações no Congresso. Com isso a UDR se desarticulou em 1995.<sup>16</sup> Em seu lugar a representação da elite rural passou a ser organizada na Bancada Ruralista.

---

<sup>15</sup> Essa mobilização foi capaz de barrar muitas demandas por democratização da terra, mas não impediram a aprovação do Artigo 68. MOTTA (2007) reafirma a participação dos movimentos sociais e das entidades civis para a aprovação de matérias ligadas à reforma agrária durante os trabalhos constituintes, mas mostra que esses esforços não foram suficientes para garantir avanços. Segundo a autora, os principais interesses defendidos pela União Democrática Ruralista (UDR) foram mantidos. A CF de 1988 introduziu “o bloqueio da impenhorabilidade” da propriedade produtiva. Pelo Artigo 185, “são insuscetíveis de desapropriação para fins de reforma agrária: I- a pequena e média propriedade rural, assim definida em lei, desde que proprietário não possua outra; II- a propriedade produtiva”. Além disso, não há referência direta às grilagens, desconsiderando que grande parte das chamadas propriedades produtivas havia sido instalada em terras devolutas que haviam sido alvo dessa prática (Motta, 2007).

<sup>16</sup> A UDR se reorganizou em 1996. Segundo o site da entidade, a desarticulação da UDR foi consequência **da desmobilização da classe, que sentiu-se mais segura após as conquistas na Constituinte e o afastamento dos riscos sobre o direito de propriedade**. Disponível em : <http://www.udr.org.br/historico.htm>

A desmobilização dos ruralistas se relaciona com a intensidade dos conflitos no campo. TAVARES (2000) divide a ocorrência de conflitos no campo, da seguinte forma: 1985 a 1989, uma grande ocorrência de conflitos; entre 1990 e 1992, uma redução relativa; um aumento dos conflitos nos anos de 1993 a 1995; finalmente, em 1996 e 1998, manteve-se alta e crescente a incidência de conflitos.

#### 2.1.4 A Bancada Ruralista

A desarticulação da UDR foi seguida de um rearranjo da representação política dos ruralistas. A partir de então, os parlamentares pertencentes a elite agrária se organizaram na Bancada Ruralista.

Ao contrário da UDR liderada por Ronaldo Caiado que na época não exercia cargo legislativo, a Bancada Ruralista é constituída exclusivamente por parlamentares que são grandes proprietários de terras, produtores e empresários rurais. Segundo BRUNO, LACERDA & CARNEIRO (2011) o patronato rural tem alguns traços específicos de organização política incluindo a representação direta e a multirepresentação entre outros. Portanto muitos membros da Bancada Ruralista também participam de bancadas profissionais. Os deputados e senadores ruralistas são membros (e muitas vezes lideranças) de entidades sindicais patronais e associações ruralistas. Assim, a Bancada Ruralista se articula com outras instâncias que organizam os interesses agrários. A Bancada Ruralista funciona como um elo que representa politicamente os interesses organizados pelas associações e entidades sindicais patronais no Congresso Nacional.

VIGNA (2001) analisa a operacionalidade da Bancada Ruralista através dos conceitos de grupo de interesse, grupos de pressão e lobby. A conceituação geral que Vigna utiliza para caracterizar a Bancada Ruralista é a de Grupo Temporário Público de Interesse Particular. A Bancada Ruralista formaria um grupo de interesse que é parte do aparelho do Estado e atua de acordo com interesses setoriais. A participação direta nos processos decisórios a qualifica também como um grupo de pressão. Como essa atuação é geralmente agressiva a Bancada Ruralista pode ser caracterizada também como lobby. Uma de suas características é a do suprapartidarismo o que dá a esse grupo uma posição menos burocrática do que seria se a Bancada fosse partidária. Na prática a Bancada Ruralista é um grupo informal de parlamentares que só precisam se submeter a decisão do líder quando os interesses da elite agrária estão em jogo. Em votações que não são de interesse da Bancada Ruralista esses parlamentares podem votar de acordo com o interesse de seus partidos. Isso dá a Bancada o caráter temporário de ação.

O fato de não ser formalmente organizado não significa que sua atuação seja dispersa. Ao contrário, os membros da Bancada Ruralista invertem o jogo legislativo, pois mostram maior fidelidade aos seus interesses comuns do que aos interesses partidários. Essa possibilidade é uma das consequências da representação direta. Os ruralistas se candidatam principalmente para defender seus próprios interesses, portanto a questão partidária não é a prioritária para esses parlamentares. Mas isso não pode ser entendido como total fragilidade do papel dos partidos. Como veremos mais a frente os parlamentares que compõem a Bancada Ruralista estão, com raríssimas exceções, em legendas conservadoras cujos programas partidários estão de acordo com questões fundamentais para os ruralistas como a manutenção da estrutura agrária.

As características fundamentais que surgem da conceituação de VIGNA (2001) são o caráter temporário de ação, a forte coesão, o suprapartidarismo e o caráter agressivo da pressão que impõe no Legislativo. A Bancada Ruralista se organiza operacionalmente agregando seus membros em votações de interesse, principalmente quando a ação é no sentido de democratizar a propriedade da terra ou de limitar a possibilidade de uso (caso da votação do Código Florestal). O poder de

pressão da Bancada Ruralista no Congresso, também influencia as decisões do Executivo. Como o Executivo depende do apoio parlamentar é comum que os ruralistas influenciem na nomeação dos ministros que assumirão as pastas de seu interesse, especialmente o Ministério da Agricultura.

Embora vote com coesão nas matérias de interesse, a Bancada Ruralista também tem divergências internas e disputas pela liderança. Os rearranjos consequentes das intensas disputas de poder dentro da Bancada interferem diretamente na sua forma de atuação. VIGNA (2007) analisa as formas de ação da Bancada Ruralista de acordo com as fases, entendidas como as legislaturas, desde a criação da Bancada. Na legislatura de 1990-94, a Bancada Ruralista embrionária era fortemente influenciada pela UDR, que ditava o caráter agressivo de suas ações. Nessa fase a Bancada tinha o domínio dos pecuaristas, principalmente Ronaldo Caiado (já eleito Deputado Federal).

De 1995-99 a representação se diversificou e ficou mais descentralizada, com deputados articulando os interesses de setores produtivos específicos. Entre 1999 e 2003 o deputado Ronaldo Caiado voltou ao Congresso e houve uma nova centralização. A liderança passou a ser disputada pelo deputado Ronaldo Caiado (DEM/GO), Abelardo Lupion (DEM/PR) e Luís Calos Heinze (PP/RS). Nesse período surgiram também lideranças emergentes que viriam a se fortalecer, como a então deputada Kátia Abreu (DEM/TO), Darcísio Perondi (PMDB/RS) e Moacir Micheleto (PMDB/PR). Na legislatura de 2003-07, os ruralistas enfrentaram uma forte disputa interna entre líderes pecuaristas e agrícolas. Essa situação foi contornada e a Bancada se estabilizou, embora o conflito esteja latente (a instabilidade retorna nos momentos de renegociação da dívida agrícola). A divisão de representação se manteve (VIGNA, 2007).

Entre as legislaturas de 1995 até 2007, a composição da Bancada Ruralista oscilou consideravelmente (VIGNA, 2007). A diminuição do quantitativo de membros, não impediu que na legislatura de 2003-2007 a Bancada Ruralista se tornasse um espaço central na defesa dos interesses do patronato rural. A Bancada não conta apenas com os votos de seus membros, ela se articula com outros setores do Congresso e por isso, mesmo reduzida, é capaz de defender os interesses dos ruralistas. Isso não significa que a Bancada Ruralista consiga dominar completamente o jogo legislativo. A diminuição de seu contingente, provavelmente foi um dos fatores que permitiu a nova regulamentação do Artigo 68 (direito dos remanescentes de quilombo a terra) e a alteração no texto do Artigo 149 (dispõe sobre o trabalho escravo)<sup>17</sup>.

---

<sup>17</sup> As duas medidas partiram do executivo que é pressionado pela Bancada Ruralista. O Artigo 68 estava regulamentado de uma forma bastante restritiva. Como veremos no capítulo 3, na prática as titulações estavam paralisadas. O Artigo 149 do Código Penal data de 1940, mas nunca havia sido regulamentado. Até então seu texto tinha a seguinte redação: **Reduzir alguém a condição análoga à de escravo: Pena - reclusão, de 2 (dois) a 8 (oito) anos.** Como a **condição análoga à de escravo** não era explicitada, havia uma disparidade de entendimentos, o que se traduzia numa enorme dificuldade em enquadrar crimes nesse artigo. Com a edição da Lei nº 10.803 (11.12.2003) a nova redação passou a ser a seguinte: **Reduzir alguém a condição análoga à de escravo, quer submetendo-o a trabalhos forçados ou a jornada exaustiva, quer sujeitando-o a condições degradantes de trabalho, quer restringindo, por qualquer meio, sua locomoção em razão de dívida contraída com o empregador ou preposto: reclusão, de dois a oito anos, e multa, além da pena correspondente à violência.** Além de determinar o que é enquadrado como trabalho escravo, especificando o entendimento, acrescentou a violência como fator de aumento de pena.

Na legislatura 2007-11, a Bancada Ruralista reverteu a tendência de queda e manteve certa estabilidade. Em 2008 os membros da Bancada Ruralista lançaram a Frente Parlamentar da Agropecuária (FPA). Entre os objetivos descritos pela Frente Parlamentar de Agropecuária estão a organização das atividades dos parlamentares no Congresso Nacional, a articulação com o Executivo e Judiciário e o fortalecimento da relação das entidades representativas do setor com o Congresso. A FPA tem representação em todas as comissões da Câmara dos Deputados e ocupa 50 das 122 vagas da Constituição, Justiça e Cidadania (passagem obrigatória de todos os projetos em tramitação).<sup>18</sup> Na prática, a FPA representa a expressão formal da Bancada Ruralista. Como a formação de frentes legislativas é um processo meramente formal, que não obriga a fidelidade dos membros, a FPA conta com parlamentares que não fazem parte e não acompanham os votos da Bancada Ruralista. As frentes legislativas necessitam de um número mínimo de membros para existirem, por isso muitos parlamentares assinam a participação na frente como uma cortesia e não por identificação. (TT, entrevista 1) Esse parece ser o caso dos deputados Assis do Couto (PT-PR), Beto Faro (PT-PA) e Fátima Bezerra (PT-RN), entre outros<sup>19</sup>. Esses deputados compõem a FPA, mas declaram fonte de renda proveniente de empreendimentos agrícolas, nem acompanham o voto da Bancada Ruralista.

#### 2.1.4.1 Os Parlamentares Ruralistas

A metodologia utilizada por VIGNA (2007) e BRUNO (2009) para classificar os parlamentares ruralistas é a declaração sobre suas fontes de renda, item disponível no site da Câmara dos Deputados e do Senado.<sup>20</sup> É considerado membro da Bancada Ruralista o parlamentar que declara a renda agrícola entre suas principais fontes de renda.<sup>21</sup> A característica suprapartidária da Bancada Ruralista não significa que não haja um certo alinhamento de ideologia com os partidos políticos. Embora procurem ocupar espaços estratégicos do Executivo pela composição da base do governo, os ruralistas estão em legendas de centro-direita. O Gráfico 1 mostra essa distribuição.

---

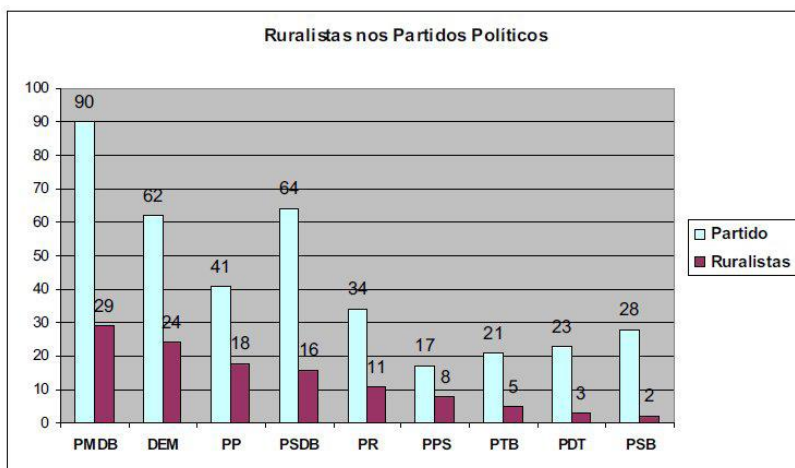
<sup>18</sup> Disponível em: [http://www.agricultura.gov.br/arq\\_editor/file/camaras\\_tematicas/Financiamento\\_e\\_seguro\\_do\\_agronego/cio/2RO/App\\_Frente\\_Parlamentar.pdf](http://www.agricultura.gov.br/arq_editor/file/camaras_tematicas/Financiamento_e_seguro_do_agronego/cio/2RO/App_Frente_Parlamentar.pdf) acesso dia 28/08/2011

<sup>19</sup> Verificamos que esses deputados deram voto favorável a PEC 438, contrariando os interesses dos ruralistas.

<sup>20</sup> Na legislatura atual de 2003- 2011 a Bancada Ruralista conta com 116 parlamentares.

<sup>21</sup> Essa classificação não considera os parlamentares cujo vínculo com a bancada não é profissional. Alguns parlamentares que possuem apenas vínculos familiares com ruralistas compõem um grupo mobilizável que aliam seu voto em momentos de pressão (VIGNA, 2007).

**Gráfico 1: Ruralistas nos Partidos Políticos**



Fonte: Câmara dos Deputados. Elaboração: Inesc

Como aponta BRUNO (2009), os parlamentares ruralistas geralmente se declaram também profissionais de outras áreas. Essa é uma das dimensões de uma importante característica dos ruralistas, apresentada em diversos trabalhos de Regina Bruno: a multirepresentação. Além de sua atuação parlamentar na Bancada Ruralista e em alguma bancada profissional é comum que os deputados e senadores ruralistas também participem da estrutura sindical patronal, seja na Confederação Nacional da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA), nas federações ou nos sindicatos patronais. Também é costume que estejam ligados a associações rurais patronais como a Organização das Cooperativas Brasileiras (OCB), a Sociedade Rural Brasileira (SRB), as associações por produto e multiproduto, a Associação Brasileira de Agribusiness (ABAG) e ainda dos Conselhos das Federações da Indústria e do Comércio ligados à agricultura. Essa multiplicidade de representação fortalece suas redes de sociabilidade e ajuda a equilibrar as disputas internas da Bancada Ruralista (BRUNO, 2009). Também leva ao Congresso as demandas dos ruralistas representados por essas entidades. Outra característica fundamental dos parlamentares da Bancada Ruralista é a representação direta. Conforme exposto acima, os ruralistas são aqueles que declaram ter alguma renda agrícola. A representação direta no parlamento é bastante rara entre os grupos subalternos. Em relação a representação indireta há a grande vantagem de que o parlamentar estará, quase que obrigatoriamente, vinculado a defesa de seus próprios interesses.

Os grandes empresários rurais geralmente têm empreendimentos em várias localidades. Seus interesses extrapolam as fronteiras regionais e incluem especialmente as áreas de fronteira agrícola que se abrem e concentram muitos conflitos de terra. A base eleitoral dos parlamentares ruralistas não é seu único foco de atenção. Ainda assim, por vezes, os membros da Bancada Ruralista disputam entre si no sentido de eleger uma demanda regional como de interesse geral. Conforme mostraremos mais a frente esse é um dos componentes da *reação* contra os remanescentes de quilombo.

## 2.2 A Resistência Quilombola

Segundo IBARRA, MARTÍ y GOMA (2002), os movimentos sociais se incluem na **categoria de atores políticos** coletivos compartilham com partidos políticos e grupos de interesse as características de relativa estabilidade organizacional, a comunhão entre os seus membros de ideias, objetivos e interesses, uma linha coordenada de ações e o desejo de intervir numa política. Por outro lado, podemos distinguir os movimentos sociais dos partidos e grupos de interesse ou pressão se analisarmos as esses atores à luz da intensidade de estruturação, o discurso que desenvolvem, o âmbito preferencial de intervenção, a orientação frente ao poder e a natureza de seus recursos.

Em relação ao primeiro tópico, a intensidade de estruturação dos movimentos sociais é mais sujeita à mudanças do que a dos partidos e grupos de interesse e pressão. O discurso dos movimentos sociais se distingue dos outros grupos por ser temático ou transversal e não de alcance global. O âmbito preferencial de ação dos movimentos sociais pode englobar não somente institucional como em geral é a atuação dos partidos e grupos de pressão. A orientação frente ao poder dos movimentos sociais é quase sempre conflitiva. Os partidos e grupos de pressão, ao contrário, podem estar de acordo ou ocupando espaços do poder e nesse caso, sua atuação será no sentido da manutenção do mesmo. Além disso, os partidos tem a concorrência eleitoral como o principal campo de disputas e os grupos de pressão, em geral utilizam meios secretos para atuar em seus objetivos. E por fim, a diferença entre a natureza de recursos. Ao contrário dos partidos, que contam com recursos institucionais e os grupos de pressão, que por sua própria natureza de ação, contam com financiamentos estruturantes, os movimentos sociais primam por ter recursos simbólicos, principalmente o comprometimento dos seus membros.

Analisando o Movimento Quilombola a partir dessas características, vemos que ele tem uma intensidade de estruturação mais suscetível às alterações do que a dos partidos e grupos de interesse e pressão. Seu discurso é temático, pois trata de um ponto específico: o direito à terra dos remanescentes de quilombo. Ainda que esse discurso esteja cada vez mais se ampliando em direção à garantia de outros direitos, educação, saúde, geração de renda, valorização da cultura, ele tem como foco as comunidades quilombolas. A ação do Movimento Quilombola, até agora, tem sido mais voltada para a esfera institucional. Porém, outras ações, como a ocupação de prédios governamentais tem crescido.<sup>22</sup> Em relação à orientação frente ao poder o Movimento Quilombola, nem sempre é conflitivo. Como algumas normas institucionais (como o Decreto 4.887) são consideradas satisfatórias pelo Movimento Quilombola, a atuação é muitas vezes no sentido da manutenção e ampliação dessas regras institucionais. Por fim, o principal recurso do Movimento

---

<sup>22</sup> Em 2014, houve ocupação das sedes do INCRA do Maranhão, Tocantins, Sergipe, Bahia, Paraná, Minas Gerais. Disponível em:

<http://tvbrasil.etc.com.br/reportermanhao/episodio/liderancas-indigenas-e-quilombolas-ocupam-sede-do-INCRA> disponível em 15/03/2015;

<http://site.adital.com.br/site/noticia.php?lang=PT&cod=82035> disponível em 15/03/2015;

<http://www.infonet.com.br/cidade/ler.asp?id=157659> disponível em 15/03/2015;

[http://www.blogdovalente.com.br/site/mobile/index/blog/id-2046/quilombolas\\_ocupam\\_sede\\_do\\_INCRA\\_no\\_cab](http://www.blogdovalente.com.br/site/mobile/index/blog/id-2046/quilombolas_ocupam_sede_do_INCRA_no_cab) disponível em 15/03/2015; e

<http://mp-pr.jusbrasil.com.br/noticias/939968/quilombolas-ocupam-sede-do-INCRA> disponível em 15/03/2015

<http://noticias.r7.com/brasil/noticias/quilombolas-ocupam-sede-do-INCRA-em-minas-20091204.html> disponível em 15/03/2015.



Quilombola é a adesão de seus membros. Como mostraremos, o Movimento Quilombola se fortalece à medida que mais comunidades se identificam como tal.

O Movimento Quilombola é o movimento social que organiza os remanescentes de quilombo em suas demandas, especialmente a regularização de seus territórios. As origens do Movimento Quilombola estão dentro de outro movimento social, o Movimento Negro. DOMINGUES (2006) define o movimento negro como:

“A luta dos negros na perspectiva de resolver seus problemas na sociedade abrangente, em particular os provenientes dos preconceitos e das discriminações raciais, que os marginalizam no mercado de trabalho, no sistema educacional, político, social e cultural” (DOMINGUES, 2006, pág. 27).

Dentro dessa perspectiva de modificar seu lugar na sociedade, a população negra rural tinha uma demanda específica, a garantia de seus territórios. Com o fortalecimento dessa demanda, representada pelo aumento de comunidades mobilizadas em torno da questão, o Movimento Quilombola deixou de ser um segmento do Movimento Negro e ganhou autonomia com a criação de associações de remanescentes de quilombo regionais e locais e a Coordenação Nacional de Articulação de Comunidades Negras Rurais Quilombolas (CONAQ). A CONAQ foi criada no ano de 1996, em Bom Jesus da Lapa/BA. A entidade foi o resultado do I Encontro Nacional de Quilombos, do qual participaram representantes dos quilombos de Frechal/MA, Coordenação Estadual Provisória dos Quilombos Maranhenses (CEQ-MA), Rio das Rãs, Lages dos Negros e Rio de Contas/BA, Conceição das Crioulas e Castainho/PE, Mimbó/PI, Mocambu/SE, Campinho da Independência/RJ, Ivaporunduva/SP, Furnas do Dioniso e Furnas da Boa Sorte/MS, Kalungas/GO e as entidades CCN/MA, SMDH, Grupo de Trabalho e Estudos Zumbi (TEZ/MS), Comissão Pastoral da Terra (CPT/BA), Grupo Cultural Niger Okâm-Organização Negra da Bahia, dos Agentes Pastoral Negros (APN's/GO), Grupo Cultural Afro Coisa de Nego/PI, Movimento Negro Unificado (MNU) dos Estados da BA, GO, PE, RJ e DF. Atualmente a CONAQ conta com a participação de representantes das comunidades quilombolas de 22 estados da federação. (COSTA, s/d) Mas a autonomia conquistada pelo Movimento Quilombola não significa seu afastamento do Movimento Negro. Os dois movimentos se articulam e lançam ações conjuntas o que os fortalece mutuamente.

Essa visão formal sobre o Movimento Quilombola pode ser relativizada se levarmos em consideração que os movimentos sociais podem agrupar formas não tradicionais de resistência. Joel Rufino dos Santos define o Movimento Negro do ponto de vista da militância, o que abarca formas mais específicas de luta. Para ele compõem o movimento negro:

“Todas as entidades, de qualquer natureza, e todas as ações, de qualquer tempo [aí compreendidas mesmo aquelas que visavam à autodefesa física e cultural do negro], fundadas e promovidas por pretos e negros (...). Entidades religiosas [como terreiros de candomblé, por exemplo], assistenciais [como as confrarias coloniais], recreativas [como “clubes de negros”], artísticas [como os

inúmeros grupos de dança, capoeira, teatro, poesia], culturais [como os diversos “centros de pesquisa”] e políticas [como o Movimento Negro Unificado]; e ações de mobilização política, de protesto anti-discriminatório, de aquilombamento, de rebeldia armada, de movimentos artísticos, literários e ‘folclóricos’ – toda essa complexa dinâmica, ostensiva ou encoberta, extemporânea ou cotidiana, constitui movimento negro”.

Nesse sentido, a própria formação de quilombos constitui um movimento social. Como afirma ALMEIDA (1995), a resistência escrava constitui uma **forma de movimento social** que pode ser analisada dessa maneira, sem pretensão de continuidade. Para esse trabalho, partimos da resistência quilombola ainda nos tempos da escravidão até a constituição do Movimento Quilombola nos dias atuais, apontando os momentos de ruptura e a reconstrução desses movimentos.

Como apontam REIS & GOMES (1996), **onde houve escravidão houve resistência**. A formação da sociedade brasileira baseada no regime escravista que perdurou por mais de 300 anos teve como consequência o surgimento de diversas formas de resistência como a destruição de ferramentas de trabalho e de plantações, a agressão contra os senhores de escravos e aos feitores, a fuga e a organização de quilombos, entre outras. Essas ações se davam de forma individual ou coletiva. Entre as formas de resistência a escravidão o “*aquilombamento*” foi uma das mais importantes, principalmente porque destituía os senhores da força de trabalho dos escravos, gerando prejuízos enormes. Segundo MAESTRI (2005),

“através dos mais de três séculos, uma população de milhares de homens e mulheres viveu um maior ou menor tempo aquilombadas... muitos nasceram e morreram em comunidades de produtores livres. Comunidades quilombolas sobreviveram até a própria abolição, dando origem a comunidades de camponeses negros”. (MAESTRI, 2005: 102)

Esse fenômeno não foi exclusivo do Brasil. Na Jamaica e no Suriname os quilombos conseguiram inclusive celebrar tratados de paz com os governos coloniais, o que permitiu sua sobrevivência e autonomia. No Brasil, a tentativa de conseguir um acordo para a paralisação dos ataques tentada por Ganga Zumba em 1678 não deu certo e foi sucedida pelo incremento das investidas contra Palmares. (GOMES & FERREIRA, 2008) A resistência de Palmares (o quilombo durou aproximadamente 100 anos) se transformou num **fantasma** para o governo colonial e para os senhores de escravos. Ainda sob o **perigo** da reprodução de Palmares pelo Brasil, o Conselho Ultramarino definiu 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 neles” (SCHMITT, TURATTI & CARVALHO, 2002).

Essa definição dá indícios de como o exemplo de Palmares ecoou na sociedade escravista. Apesar dessa recomendação e do temor das elites, o “*aquilombamento*” permaneceu sendo uma alternativa viável para os escravos que resistiam à escravidão. Mesmo após a destruição de Palmares, os quilombos se proliferaram, tanto em áreas isoladas quanto em áreas muito próximas do local de fuga. Apesar do temor em relação ao “*aquilombamento*” à perseguição aos quilombos não teve a mesma intensidade em todas as regiões e nem em tempos históricos diferentes. Como mostra MAESTRI (2005), o “*aquilombamento*” nunca cessou, por outro lado, o combate aos quilombos variou em função de contextos diferentes. A dificuldade de combater os quilombos residia na falta de recursos dos proprietários e dos governos locais, na existência de áreas de difícil acesso e na existência de outros conflitos. No fim do período escravista, houve também a resistência ao combate, especialmente na área próxima da Corte. O fenômeno quilombola se ampliava nos momentos de crise econômica e/ou política.

No Maranhão, por exemplo, as origens das “Terras de Preto” remetem à segunda metade do século XIX, devido à flutuação dos preços do açúcar e do algodão no mercado externo. A queda dos preços deixou muitos proprietários endividados e os obrigou a vender seus escravos e a abandonar suas terras. Famílias de ex-escravos se apropriaram das terras abandonadas. Além disso, a repressão à fuga dos escravos foi desmobilizada, devido à crise que os fazendeiros viviam. Essa mesma crise ajudou no crescimento dos quilombos do Pará, o que ainda foi agravado pelas crises políticas em Belém, capital da província, após a Independência do Brasil, que possibilitou a fuga em massa dos escravos que viviam na área urbana. Inúmeras expedições foram organizadas para o extermínio dos quilombolas no estado. No entanto, a dificuldade de locomoção até os quilombos prejudicou o combate. Durante as investidas, os quilombolas do Pará contavam com o apoio das comunidades quilombolas do Suriname para onde fugiam temporariamente (LAMUR, 2001).

Não obstante a repressão, muitos quilombos mantiveram relações comerciais e de apoio mútuo com brancos, libertos negros e escravos. Esse fenômeno não era raro, até mesmo o visado Quilombo de Palmares mantinha laços comerciais com os povoados próximos (REIS & GOMES, 1996). SILVA (2009) defende que os quilombos podem ser divididos em dois tipos, em função da abertura para a sociedade: o quilombo rompimento e o quilombo abolicionista. O quilombo rompimento seria aquele que procurava o isolamento total, se formava em áreas vazias de difícil acesso e procurava não manter nenhum laço com as comunidades próximas. Já o quilombo abolicionista foi o tipo que começou a se formar no período final da escravidão. Nesse caso o quilombo mantinha relações com grupos abolicionistas que auxiliavam na sua sobrevivência. Esses quilombos se articulavam politicamente com a sociedade em seu entorno, e não sofriam investidas porque contavam com o apoio dos abolicionistas. O quilombo do Leblon, analisado pelo autor, é um dos mais importantes exemplos desse fenômeno. O quilombo do Leblon era uma propriedade de José de Seixas Guimarães, comerciante português e articulador abolicionista. Sua fazenda no Leblon acolhia escravos fugidos de várias partes do estado. Lá produziam camélias, símbolo do movimento abolicionista, que eram vendidas na Corte. A não existência de investidas policiais era significativa do apoio do movimento abolicionista ao quilombo. O quilombo da Catacumba também mantinha relação com a Corte. Essa área era uma antiga fazenda, deixada em herança pela proprietária para os escravos (SILVA, 2003). No estado do Rio de Janeiro, também existiam quilombos mais isolados, como o Quilombo São José e Campinho da Independência.

Após a Abolição, o processo de “*aquilombamento*” cessou. Mesmo que as condições dos trabalhadores agora libertos permanecessem praticamente as mesmas do tempo de escravidão, o “*status*” jurídico era diferente, esse trabalhador agora poderia ir embora e não mais fugir (mesmo considerando que em algumas fazendas os trabalhadores continuaram como escravos). Em tese, o trabalhador não necessitava mais aquilombar-se, pois tinha o “*status*” de livre. Nesse momento, acabou o fenômeno quilombola FIABIANI (2007).

### 2.2.1 O Pós-Abolição

Com a Abolição os ex-escravos continuaram na situação de subordinação. Entre os que viviam no campo, alguns se transformaram em parceiros. A grande maioria, tanto da cidade quanto do campo, se juntou a camada mais desfavorecida da população. Antes da Abolição já havia uma massa de pessoas pobres que realizavam tarefas não destinadas aos escravos. Com a Abolição, muitos ex-escravos se juntaram a esse grupo de trabalhadores pobres a quem cabiam as tarefas menos rentáveis.

Os que se encontravam em quilombos e os que já ocupavam propriedades abandonadas permaneceram na mesma situação precária de posse. Deixaram de ser **escravos fugidos**, mas continuaram em situação de vulnerabilidade. Os quilombos que se situavam em locais mais isolados, continuaram praticamente na mesma situação que estavam antes do fim da escravidão, mantendo poucas relações com as comunidades do entorno. Isolados ou não, os quilombolas ocupavam terras que nesse período não eram valorizadas.

O crescimento do setor agrícola foi responsável pela inclusão de áreas que, até então, se encontravam fora do interesse dos grandes proprietários. Quilombos isolados pouco a pouco se tornaram vizinhos de propriedades que surgiam ou se ampliavam. Fazendas abandonadas pelos proprietários que se transformaram em quilombos, voltaram a ter interesse econômico. Como já exposto, a concentração fundiária é estrutura e também é o processo como se dá a integração de novas áreas de produção agrícola. O processo de expansão se deu (e se dá) de diferentes formas no território nacional, assim como foram diversas as formas que os quilombos assumiram. O processo de expropriação dos territórios quilombolas resulta da expansão agrícola local, da abertura de novas fronteiras agrárias, da especulação da propriedade rural e também de fatores não ligados ao meio rural, como o crescimento urbano e o desenvolvimento de áreas turísticas.

Nos momentos de crise agrícola, os grandes proprietários não tinham interesse em agregar outras áreas. Quando a situação se invertia, os ruralistas expandiam sua propriedade tomando áreas vizinhas vazias, ou ocupadas por populações que não tinham recursos para se defender. Entre esses, estavam comunidades quilombolas que ocupavam territórios próximos a outras fazendas. Quando a condição para o incremento de suas atividades era favorável, os proprietários **empurravam** suas cercas ocupando partes de territórios vizinhos. Nessa ação, os mananciais de água e outras áreas estratégicas eram os alvos primordiais. Essa expropriação era (e é) possível pela desigualdade de forças entre os grandes proprietários e a população do campo em geral. Nos casos em que a posse não é documentada, como ocorre com grande parte dos territórios quilombolas, o processo de grilagem é comum. Muitos quilombos que hoje estão em processo de regularização esbarram nessa questão.

Os quilombos que se encontravam em áreas isoladas foram muito afetados pela abertura de novas fronteiras agrícolas. O avanço da produção sobre novas áreas foi incrementado pelo processo de modernização agrícola. Esse processo se acirrou a partir dos anos 1970 na região Centro- Oeste em direção a Amazônia Meridional. As ondas de colonização agrícola contaram com o apoio do Estado (VINCENT, DUBREUIL, BARIOU, PASSOS, FERRAND & NÉDÉLEC, 2005). A fronteira também se expandiu em outras áreas da região amazônica, vitimando comunidades indígenas, quilombolas, ribeirinhas e pequenos agricultores. O desenvolvimento de novas fronteiras agrícolas era acompanhado pela abertura de estradas e surgimento de cidades que também afetavam as comunidades tradicionais. Em novas áreas de produção surgia o fenômeno da especulação da propriedade da terra. Terras que antes não eram de interesse do agronegócio, passavam a ser valorizadas ou potencialmente valorizadas. Com isso, territórios ocupados por populações tradicionais e pequenos posseiros foram grilados dando origem a propriedades sem produção que ficavam a disposição mercado. Quando a nova fronteira estava ocupada, essas áreas eram vendidas.

O processo de grilagem se articula fortemente com a concentração fundiária. A ação de grileiros no Brasil remonta o início do século XIX. As áreas correspondentes das Sesmarias que só poderiam ser adquiridas por compra (determinação da Lei de Terras de 1850), foram ocupadas por posseiros e proprietários. A diferença é que os posseiros apenas utilizavam a terra sem documentação, enquanto que os grandes proprietários conseguiam falsificar documentos de propriedade com a conivência dos órgãos públicos. Dessa forma, eles se apossavam ilegalmente de áreas do governo, estivessem elas ocupadas ou não.

A ordem jurídica nunca atuou no sentido de reduzir a desigualdade entre os grandes proprietários e a população negra rural. Ao contrário, esse grupo sempre foi reduzido pela invisibilidade. Sua posição marginal na sociedade era reforçada pela falta de alfabetização, que impossibilita o acesso a justiça, organizada de modo a não reconhecer realidades que estão fora do plano formal.

“A modalidade de violação de direitos humanos neste caso está diretamente relacionada à sua própria invisibilidade, está ancorada em tecnologias de controle e manipulação circunscrita ao mundo letrado. Ela opera através do uso abusivo da máquina estatal, leis, bens públicos, força repressiva e expropriação dos recursos que seriam de toda a coletividade. Tecnologia há mais de três séculos solidamente instalada e tendo como sua principal base de sustentação o controle do acesso à justiça” (LEITE, 2010, pág.19).

Essa forma de ação também ocorria (e ocorre) na área urbana. O crescimento das cidades foi, muitas vezes, acompanhado de processos de grilagem. O desenvolvimento das tecnologias de grandes construções permitiu o rápido avanço da cidade sobre áreas do entorno, subjugando barreiras naturais como morros, rochas, rios e baías. Nesse processo, muitas comunidades quilombolas foram expulsas, ou venderam suas terras pela pressão do poder econômico que se aproximava. Algumas comunidades continuaram existindo, mas perderam grande parte de suas terras e deixaram de usá-las para a produção, se enquadrando como proletários urbanos e não mais

como trabalhadores rurais. Muitas comunidades nessas circunstâncias foram *engolidas* pelas cidades e hoje se encontram ocupando territórios muito reduzidos que não são capazes de prover sua sobrevivência e muito menos seu crescimento. Dependendo do contexto da cidade, as áreas quilombolas podem ocupar áreas que atualmente são supervalorizadas. Nesses casos, as comunidades quilombolas que conseguiram resistir aos processos de grilagem sofreram também com a pressão do governo. As políticas de ocupação do solo municipais tendem a beneficiar os grupos mais favorecidos, assim algumas comunidades quilombolas foram removidas pelos governos, por serem consideradas construção em local impróprio, como foi o caso do Quilombo da Catacumba.

Comunidades quilombolas que se estabeleceram em lugares até então isolados também sofrem, especialmente nos dias de hoje, com o crescimento da indústria do turismo. Isso ocorre especialmente com comunidades quilombolas estabelecidas no litoral.

### 2.2.2 A Reação da População Rural

O principal efeito perverso do processo de concentração fundiária foi a situação de exclusão da terra de um enorme contingente da população. A questão agrária é tema de debate político desde os anos 1930. As críticas a esse modelo foram encabeçadas por membros do Tenentismo, que viam um impasse na consolidação das conquistas sociais, se a estrutura fundiária não fosse modificada. A proposta dos Tenentes não foi incorporada e os direitos trabalhistas garantidos não incluíram os trabalhadores rurais. Ou seja, apesar das profundas mudanças que ocorreram nos anos 1930, a situação da população rural continuou inalterada.

Isso não significa que a população do campo não reagia à expropriação dos grandes proprietários. Havia descontentamento e luta, porém esses se davam em focos localizados. Nos anos 1950, alguns fatores acirraram a expropriação dos pequenos agricultores. A expansão da fronteira agrícola, a introdução de novas culturas e a substituição da agricultura pela pecuária, motivaram os proprietários a expandir as fazendas, o que marcou um período de intensificação da expropriação sobre os grupos subordinados do campo. Muitas das lutas eram no sentido de manter os contratos vigentes, contra novas formas defendidas pelos grandes proprietários. Por outro lado, esses grupos também começaram a desnaturalizar alguns contratos, cujas cláusulas eram abusivas. A dominação tradicional, até então entendida como um direito natural dos fazendeiros, começou a ser questionada pelos camponeses. Os focos de lutas que envolviam **posseiros, arrendatários e foreiros** contra os grandes proprietários se agregaram e no início dos anos 1950, o movimento camponês no Brasil ganhou força. (MEDEIROS, 1994) O Movimento Camponês nascente tinha a demanda pela reforma agrária como sua principal bandeira. A mediação do Partido Comunista foi fundamental nesse processo.<sup>23</sup> O PCB ajudou a organizar o movimento camponês a partir de dois focos de luta: um pelas reivindicações mais imediatas dos camponeses e a outra formando uma ampla coalisão com outros setores da sociedade em favor da reforma agrária. (MEDEIROS, 1994) O entendimento do PCB era de que a reforma agrária acabaria com resquícios feudais presentes na

---

<sup>23</sup> A expansão da fronteira agrícola, introdução de novas culturas e a substituição da agricultura pela pecuária motivaram esse período de maior expropriação sobre os grupos subordinados do campo. Muitas das lutas eram no sentido de manter os contratos vigentes, contra novas formas comandadas pelos grandes proprietários. Por outro lado, esses grupos também começaram a desnaturalizar alguns contratos, cujas cláusulas eram abusivas.

estrutura do campo, portanto, outros setores burgueses encampariam essa luta para o pleno desenvolvimento do capitalismo. Contrariando essa posição surgiu uma proposta diferente de reforma agrária defendida por Francisco Julião, principal liderança das Ligas Camponesas. Nessa visão, o campesinato protagonizaria a revolução socialista no Brasil e, portanto, a reforma agrária não poderia contar com o apoio de nenhum setor burguês. A Igreja também teve um importante papel na organização do Movimento Camponês, apoiando as reformas para democratizar a propriedade da terra. Apesar dessa convergência de mediadores e do cenário internacional que apontava para a necessidade de desenvolvimento para frear o avanço do socialismo, as propostas de reforma agrária não obtiveram êxito.

Nos anos 1960, a **modernização conservadora** do campo teve início. A resposta a essas transformações modificou os significados da luta pela democratização da terra ao longo dos anos (MEDEIROS,1994). As críticas ao latifúndio que marcaram o início das mobilizações nos anos 1950 deram espaço as lutas contra a nova agricultura que mantinha o modelo excludente. (GRAZIANO SILVA, 1993) O debate sobre a reforma agrária voltou a pauta política e se acirrou em torno da presidência de João Goulart. Com o golpe, a possibilidade de reforma agrária cessou e os movimentos camponeses foram duramente reprimidos.

No fim dos anos 1970, os duros efeitos da modernização agrícola e o início do processo de redemocratização deram novo ânimo aos movimentos camponeses. Nesse período surgiram novas identidades políticas, **sem-terra, seringueiros, atingidos por barragem**, demandando o direito a terra. Esses novos atores não substituíram os movimentos camponeses, mas influenciaram suas formas de ação, instituindo outros modelos. Do mesmo modo, os novos movimentos também reproduzem formas tradicionais de mobilização (SCHERER-WARREN, 2001). Para a autora, a participação da Comissão Pastoral da Terra foi uma mediadora fundamental na organização dos novos movimentos, tanto quanto dos movimentos tradicionais. A Campanha da Fraternidade de 1980, intitulada **Terra de Deus, Terra de irmãos**, teve como tema a questão agrária. Além da Igreja, havia um crescimento geral das mobilizações sociais e o surgimento de novos grupos de ação das classes subordinadas (BRAGA *in* OLIVEIRA, 2001) O alastramento do MST por regiões diversas do país também mostra a efervescência dos movimentos sociais nesse momento. Nesse momento em que os ruralistas se fortalecem e recrudescem suas ações, as comunidades negras rurais começam, dentro do Movimento Negro, a se identificar como um grupo que tem em comum, entre outras coisas, a luta pela terra.

“A maior parte das lideranças dos agrupamentos negros tomaram conhecimento do direito constitucional no final anos 80, quando aprofundaram um conjunto de proposições assentadas em suas próprias experiências e pontos comuns apresentados nas diversas reuniões que se seguiram em todo o país. Essas proposições ancoraram-se, sobretudo, nos relatos compartilhados sobre o teor dos conflitos territoriais existentes no país há mais de um século” (LEITE, 2010, pág. 21).

As comunidades negras rurais, mobilizadas pelo Movimento Negro, perceberam que possuíam questões comuns que remetiam ao período da escravidão. Algumas de suas questões

eram divididas com outros grupos subordinados do campo, como a expropriação de suas terras. Mas existiam pontos de sua história que as unificava em torno da questão étnica.

### 2.2.3 O Movimento Negro

Nos últimos momentos do regime escravista, o Movimento Abolicionista que antes era formado basicamente por camadas populares e médias, conseguiu a adesão de grande parte da sociedade, incluída a elite. O apoio da elite foi importante para fortalecer o Movimento Abolicionista, mas por outro lado, esvaziou as propostas de reparação e de políticas de integração para os escravos que seriam libertos. (MARINGONI, 2007) Para os grupos mais abastados a Abolição deveria ocorrer sem qualquer outro tipo de política inclusiva para as camadas populares. Os projetos abolicionistas mais democráticos, como o de Joaquim Nabuco, dispunham sobre políticas preparatórias para a Abolição como o Artigo 49 de seu texto:

“Serão estabelecidas nas cidades e vilas aulas primárias para os escravos. Os senhores de fazendas e engenhos são obrigados a mandar ensinar a ler, escrever, e os princípios de moralidade aos escravos’ (JOAQUIM *apud* MARINGONI, 2011).

Assim como outros projetos que tinham a preocupação de integrar a população escrava a sociedade, o texto foi rejeitado. A Abolição da Escravidão, ao final, se deu sem nenhuma política de integração. Dessa forma, a população liberta encontrou um quadro de marginalização. Para modificar essa situação os libertos, ex-escravos e seus descendentes criaram grupos de assistência (grêmios, clubes, associações).<sup>24</sup> Esses grupos de apoio tiveram um papel muito importante no sentido de amparar a população negra, que se encontrava numa situação de absoluta vulnerabilidade social.

O surgimento do Movimento Negro articulado de forma análoga ao que temos hoje pode ser representado pela Frente Negra Brasileira (FNB) criada em 1931. Segundo NASCIMENTO (2003) *apud* KAUFMANN (2007), a FNB reunia em São Paulo, onde era sediada, mais de 6 mil membros efetivos e contava com filiais em vários estados brasileiros. A atuação da FNB compreendia um amplo espectro de ações entre elas a formação educacional da população, com o oferecimento de cursos noturnos em suas filiais e de atuação política direta, incluídas audiências com o então presidente Getúlio Vargas. Em 1936 a FNB se transformou em partido político, cassado no ano seguinte assim como todos os outros partidos com a decretação do Estado Novo. Os depoimentos dos líderes da FNB, reunidos por Márcio Barbosa no livro Frente Negra Brasileira Depoimentos, mostram que nos seus seis anos de duração a FNB conseguiu o

---

<sup>24</sup> Como exemplos: Clube 28 de Setembro (1897), Club 13 de Maio dos Homens Pretos (1902), Centro Literário dos Homens de Cor (1903), a Sociedade Propugnadora 13 de Maio (1906), o Centro Cultural Henrique Dias (1908), a Sociedade União Cívica dos Homens de Cor (1915), a Associação Protetora dos Brasileiros Pretos (1917). Todos esses sediados em SP. No Rio de Janeiro - Centro da Federação dos Homens de Cor. Em Pelotas, a Sociedade Progresso da Raça Africana (1891); em Lages/SC, o Centro Cívico Cruz e Souza (1918). Reis e Gomes (1996).



atendimento de parte de suas reivindicações, como por exemplo, a integração de negros na Guarda Civil de São Paulo.<sup>25</sup>

Como mostram ALBERTI & PEREIRA (2007), não só a FNB, mas o Movimento Negro como um todo nesse momento estava mais voltado para as populações urbanas e suas principais reivindicações eram a criminalização do racismo e o acesso à educação como forma de promover sua ascensão social. O Movimento Negro com visibilidade na época parece ter sido somente o urbano, o que traduz o sentido do próprio Estado Novo, cujo foco de transformações sociais era localizado prioritariamente nas cidades. No entanto, o grande número de encontros, conferências e criação de grupos, apontados por ALBERTI & PEREIRA (2007) indica que o Movimento Negro se espalhava pelo país. A representação política também cresceu entre 1937 e 1979, mas de modo irregular refletindo a participação política da sociedade como um todo.

A partir da década de 1970, a independência dos países africanos e o Movimento Negro norte-americano, influenciaram o Movimento Negro nacional que mudou seu foco de atuação, passando a lutar pela afirmação dos afrodescendentes (FIABANI, 2008). Nesse contexto, novamente um grupo com origem paulista ganhou projeção nacional, o Movimento Negro Unificado Contra a Discriminação Racial, posteriormente intitulado Movimento Negro Unificado (MNU), criado em 1978. A diretriz do MNU era a luta contra o racismo em todas as suas expressões. Com base em estatísticas que mostravam a subordinação econômica e social da população afrodescendente, os militantes do MNU alinhavam a questão do negro com a desigualdade indissolúvel do capitalismo (FIABANI, 2008). Segundo o mesmo autor, essa característica era comum a muitos movimentos sociais em crescimento na época, como o novo Movimento Sindical.

O Movimento Negro crescente, é claro, não se resumia a São Paulo. O próprio MNU tinha representação em diversos estados brasileiros. Dados de 1988 indicaram a existência de 343 organizações negras de todos os tipos, 138 delas em São Paulo, 76 no Rio de Janeiro, 33 em Minas Gerais, 27 na Bahia e as demais espalhadas por outros estados (ALBUQUERQUE & FRAGA, 2006). Essa mobilização também se espalhava pelos partidos políticos, especialmente nas legendas de oposição. Muitas lideranças negras se candidataram nas eleições estaduais de 1982. Alguns importantes líderes políticos surgiram nesse momento, como Benedita da Silva, Luiz Alberto e Carlos Alberto Caó, entre outros. Embora o Movimento Negro com visibilidade nesse momento fosse o urbano, o Movimento Negro Rural já estava se organizando. A militância das comunidades negras rurais do Maranhão foi determinante para a visibilidade desse segmento dentro do Movimento Negro. A demanda das populações negras rurais expressava dentro do Movimento Negro as lutas intensas que esses grupos travavam pelos seus territórios.

Em 1987, foi criado o Programa Nacional do Centenário da Abolição da Escravatura, pelo presidente José Sarney e o ministro da Cultura Celso Furtado. Segundo ALBERTI & PEREIRA (2007), o Movimento Negro viu nos eventos e comemorações que seriam realizados uma tentativa de consolidação da memória da Abolição como dádiva e não como resultado da luta da sociedade e principalmente dos negros. Para confrontar a comemoração oficial, o Movimento Negro exaltou a resistência representada por Zumbi dos Palmares em contraposição a figura da

---

<sup>25</sup> Essa reivindicação foi levada por integrantes da FNB para o então presidente Getúlio Vargas que ordenou a integração dos que haviam sido aprovados. (NASCIMENTO (2003) *apud* KAUFMANN (2007))

Princesa Isabel. Esse momento foi particularmente importante para o Movimento Negro pela visibilidade conquistada em torno dessas comemorações.

O fortalecimento do Movimento Negro repercutiu nos trabalhos constituintes. Alguns parlamentares foram eleitos levantando a bandeira das demandas do Movimento Negro. Essas demandas foram organizadas por Convenções promovidas pelo Movimento Negro e apresentadas à Assembléia Nacional Constituinte. A regularização das terras ocupadas pelos remanescentes de quilombo, foi aprovada se tornando o Artigo 68 da Constituição Federal.

A aprovação do Artigo 68 na Constituição Federal trouxe o termo **quilombo** de volta a base legal brasileira. Em uma inversão à legislação colonial (onde quilombo era uma figura criminal) a Constituição de 1988 dá ao termo o sentido de garantia de direitos. (ALMEIDA, 2002) Essa mudança de sentido foi possibilitada pela pressão do Movimento Negro e a articulação de seus parlamentares, que agregavam a resistência e luta das comunidades negras rurais por seus territórios. A conquista desse reconhecimento fortaleceu a luta dos remanescentes de quilombo. O termo que já tinha poder mobilizador, muitas vezes evocado pelo Movimento Negro, passou a contar com o reconhecimento do Estado. A categoria **quilombola** foi aprovada pelo Estado e positivada na lei, através do Artigo 68. Isso não significa que o Estado **criou** a categoria, mas que incorporou a demanda mobilizada pelo Movimento Negro.

A aprovação da categoria pelo Estado conferiu a ela um status de categoria oficial. Isso significou não a criação da categoria, mas seu reconhecimento. Pierre Bourdieu afirma que os porta-vozes do Estado detêm o poder de produzir categorias oficiais, já que o mesmo tem o monopólio legítimo da violência.

“A nomeação oficial, ato de imposição simbólica que tem a seu favor toda a força do coletivo, do consenso, do senso comum, porque ela é operada por um mandatário do Estado, detentor da violência simbólica legítima” (BOURDIEU, 1989, pág. 146).

O Estado é um campo de disputa entre os que se encontram na posição de dominantes, que detém mais capital próprio do campo e dominados, que detém menor desse capital. Assim, as demandas criadas fora do campo do Estado, o adentram através de seus representantes e dependendo de suas posições e do jogo político, são acatadas ou rejeitadas. O termo quilombo foi instituído pelo Estado no Código Penal, após a dura resistência de Palmares. Após a Abolição, o termo saiu da base legal, já que não mais constituía delito. O Movimento Negro se apropriou do termo como uma palavra que representava resistência e luta contra a situação de subordinação da população negra. A pressão do Movimento Negro trouxe o termo novamente a base legal, dessa vez como um definidor de direito.

O reconhecimento da categoria quilombola significa que o Movimento Negro (que incorporava essa demanda) conseguiu num momento específico, a ANC, inverter a posição de dominada.

Nesse sentido, a aprovação do Artigo 68 é um ponto de chegada dos remanescentes de quilombo, e não um ponto de partida. A aprovação do Artigo 68 foi possível porque as

comunidades remanescentes de quilombo romperam o isolamento reconhecendo suas características comuns. Eram negros, que viviam em comunidades rurais, mas, principalmente, tinham em comum um passado de resistência a escravidão. A partir desses pontos comuns se organiza o Movimento Quilombola que está em constante constituição. Cada comunidade que se reconhece remanescente de quilombo expande o movimento. Cada ressignificação do conceito de quilombo, que amplia seu sentido e possibilita que outras formas de resistência escrava sejam reconhecidas como tal, amplia exponencialmente o Movimento Quilombola. O reconhecimento de variadas formas de resistência escrava como remanescentes de quilombo é um processo que tem tido origem nas próprias comunidades que reveem suas memórias e percebem que muitos laços sociais que os constituem tem origem na proteção mútua para resistir à escravidão. Esses processos também têm sido estimulados pelos mediadores do Movimento Quilombola, em especial os profissionais de Antropologia. Novos estudos acadêmicos ampliam o entendimento sobre as formas de resistência escrava e questionam as fronteiras que delimitam os conceitos de *etnicidade*, mostrando que a alteridade das comunidades quilombolas não exige que elas estejam totalmente isoladas da sociedade. O aprofundamento dos estudos sobre o tema é também uma demanda do Movimento Quilombola que levanta questões que obrigam o posicionamento da Academia. Dessa forma, o Movimento Quilombola se fortalece ampliando sua base nas comunidades e seu apoio junto a Academia. O fortalecimento do Movimento Quilombola determina o surgimento de um novo campo conflitivo que opõem os que se posicionam a favor dos quilombolas e os que se opõem a eles. Nesse campo, destacamos a oposição dos ruralistas.

### 3 CAPÍTULO II - A CONSTITUIÇÃO DO CAMPO DA QUESTÃO QUILOMBOLA

#### 3.1 A Emergência de um Novo Campo

O conceito de *campo* de BOURDIEU foi fundamental para pensarmos a conformação do embate entre ruralistas e quilombolas. A disputa entre os ruralistas (grupo dominante no meio rural) e os remanescentes de quilombo (entre outros grupos que se encontram numa posição de subordinação) se dá pela desigualdade de poder que é uma das características do conceito de *campo*. A desigualdade de poder é estruturante do *campo*, mas a posição dos agentes não é permanente o que conduz a uma disputa constante entre dominantes e dominados. Os que se encontram na posição de subordinação do campo procuram modificar essa condição por meio de estratégias de subversão. Enquanto isso, os agentes que ocupam a posição de dominantes utilizam estratégias de manutenção, procurando manter inalterada sua concentração de poder. Portanto o campo é um espaço dinâmico em que a relação de poder está sempre sob disputa. Simultaneamente a desigualdade de poder no campo é seu estruturante e, portanto, se impõem aos agentes que disputam sua posição.

“Essa estrutura não é imutável e a topologia que descreve um estado de posições sociais permite fundar uma análise dinâmica da conservação e da transformação da estrutura da distribuição das propriedades ativas e, assim, do espaço social” (BOURDIEU, 2009, pág 70).

Nesse sentido pensamos a questão agrária como um *campo* onde diversos agentes que ocupam uma posição subordinada se opõem ao grupo dominante. O espaço de conflito constituído entre os ruralistas, os dominantes do campo, e os grupos subordinados é o *campo* da questão agrária. A desigualdade de poder que constitui uma característica estruturante do *campo* determina um conflito latente. As regras próprias do campo que mantém essa estrutura desigual compõem sua *doxa*. Quando os agentes que se encontram na posição de dominação questionam sua posição, eles introduzem a *heterodoxia* no *campo*. Nesses momentos, os agentes dominantes “rompem o silêncio e produzem discursos defensivos da ortodoxia, visando restaurar o equivalente da adesão silenciosa da *doxa*” (BOURDIEU, 2003).

O *campo* da questão agrária foi instituído pela estrutura de desigualdade na distribuição de terras. Nesse sentido, esse *campo* remonta o princípio da formação do Estado brasileiro. Quando alguns agentes que se encontravam na posição de dominação no *campo* começaram a desnaturalizar a estrutura de poder que permitia aos grandes proprietários descumprir os contratos de parceria, o conflito, até então latente, passou a ser visível. No início, essas lutas eram individuais. Considerando a correlação de forças entre grandes proprietários e posseiros podemos presumir o quanto seria difícil que os segundos conseguissem ter sua demanda atendida. Esses descontentes começam a agrupar suas reivindicações, transformando-as em questões coletivas. Os mediadores (na época, o PCB) tiveram um papel fundamental nesse processo. Eles ajudam a agregar essas

disputas particulares, identificando os pontos comuns. E a questão que unifica os subordinados do campo é justamente sua condição subordinada em relação aos ruralistas (entendidos aqui como grandes proprietários rurais). A constituição da luta camponesa caminhou nessa direção, no reconhecimento da situação de subordinação que os posseiros e trabalhadores rurais se encontravam. A união dos setores subordinados do campo deu nova dimensão a essas disputas. Elas deixaram de constituir casos particulares e se tornaram uma oposição à concentração fundiária, transformada numa questão política nacional. Dessa forma, o *campo* conflitivo da questão agrária foi se delimitando com a crescente oposição entre a elite do campo e os posseiros e trabalhadores rurais questionando juntos a conformação da estrutura agrária.

Posteriormente outros grupos descontentes com a posição de subordinação no campo se formaram sob bandeiras específicas, mas sempre tendo os grandes proprietários de terra como opositores. O conjunto desses movimentos sociais rurais forma um grande campo conflitivo expresso pela questão agrária. A disputa pela terra é comum a todos esses grupos que se articulam entre si, mas tem formas específicas de lidar com a questão.

Os conflitos entre grandes proprietários e remanescentes de quilombo existiam antes desses últimos se reconhecerem como tal. Essas disputas se davam como conflitos particulares entre fazendeiros e comunidades negras rurais dispersas. A agregação dessas comunidades foi organizada em torno da demanda pela regularização de seus territórios a partir de um argumento específico, o dever do Estado de proteger culturas minoritárias formadas na luta contra o regime escravista. Dessa forma, os remanescentes de quilombo emergiram como uma categoria social que demanda o direito ao território. A disputa entre os ruralistas e os remanescentes de quilombo, continuou a ser uma disputa pela terra. Mas o conflito deixou de ser particular e tomou uma proporção diferenciada a partir do momento em que se constitui no embate entre dois grupos. Os embates particulares continuaram ocorrendo, mas foram alçados a um novo patamar. Por tudo isso, entendemos o embate entre quilombolas e ruralistas como um *campo* que está inserido no *campo* maior da questão agrária.

Uma característica do conceito de *campo* é a independência parcial. Nesse sentido, fatores econômicos e políticos são relevantes no campo da questão agrária e no campo da temática quilombola. A concentração fundiária é também um produto de leis, regulamentos e normas. Por isso, a manutenção da posição dominante ocupada pelos ruralistas e a subversão da condição dominada dos grupos que reivindicam a terra, é disputada fortemente no campo político. Os ruralistas, além de deterem o capital próprio do campo da questão agrária, a terra, também detêm (em relação aos grupos subordinados do meio rural) maior capital político e econômico. O acúmulo de capital nesses campos se expressa nas leis e normas que dão o caráter inquestionável da propriedade privada da terra e criminalizam as ações dos movimentos sociais rurais. Como já foi dito, a estrutura de poder no *campo* não é imutável. No campo da questão agrária, os ruralistas continuam ocupando a posição dominante, mas os grupos subordinados têm conseguido algumas transformações nas regras que mantém a estrutura agrária excludente. A aprovação do Artigo 68 é uma dessas transformações. Dessa forma, a regularização dos territórios quilombolas já é garantida pelo Artigo 68 das Disposições Constitucionais Transitórias. A disputa pela positividade legal se dá por meio de normas inferiores que tem o poder de regulamentar e implementar o Artigo 68. No

*campo* político o embate é expresso com as tentativas ruralistas de regulamentar o direito em seu alcance mínimo e o Movimento Quilombola que defende a abrangência máxima do direito<sup>26</sup>.

No *campo* da questão agrária as regras jurídicas também exercem um papel importante. Segundo LOPES (2009), a presença do Judiciário é marcada nas instâncias em que uma linguagem dos direitos é reconhecida como legítima. Para a autora a presença do Judiciário nas ações que se desenvolvem em espaços do Poder Executivo se explica, pois os dois *campos* compartilham códigos, símbolos, ritos e valores.<sup>27</sup> Em relação a reivindicação dos remanescentes de quilombo ao território, o judiciário é acionado, tanto pelo grupo subordinado quanto pelo dominante (não só os ruralistas, mas setores militares<sup>28</sup> e da Igreja Católica<sup>29</sup>).

O processo de organização do movimento camponês foi mediado por diversos agentes. Esses agentes também disputam o monopólio da representação legítima do movimento camponês. A disputa entre esses agentes pela representação legítima do movimento camponês forma outro *campo*: o *campo político da representação camponesa* (ROMANO, 1995). Nesse campo o capital em disputa é o reconhecimento da base do movimento, além do reconhecimento do Estado e o dos **conformadores por excelência da opinião pública, dos temas e problemas pensáveis política e intelectualmente** (jornalistas, políticos e intelectuais) (ROMANO, 1995). O reconhecimento do Estado e dos conformadores de **opinião pública** é importante não só para legitimar a representação do movimento, mas também para que legitimar as classificações criadas pelos grupos que se opõem no *campo*.

Nesse sentido, os movimentos sociais do campo e os ruralistas disputam para que o Estado e os formadores de opinião aceitem suas classificações, que constituem fator fundamental nas disputas pela terra. Quando uma classificação criada por um movimento social é reconhecida pelo Estado, isso significa um novo patamar de luta. Portanto, a disputa entre ruralistas e quilombolas é também uma disputa por classificações. Dessa forma, o reconhecimento dos remanescentes de quilombos como sujeitos de direito, positivado no Artigo 68 foi uma vitória de duplo sentido. O Estado reconheceu a categoria e ao mesmo tempo acatou sua demanda na lei. É a partir desse momento que o *campo* conflitivo começa a se formar. Essa especificidade na luta dos remanescentes de quilombo se deve ao desconhecimento dos ruralistas em relação ao Movimento Quilombola. Devido a essa especificidade, o conflito deixa de ser latente quando os demandantes começam a reivindicar a efetivação do direito. O alcance do *campo* vai se definindo pela identificação dos remanescentes de quilombo. Esse processo é conduzido pelos próprios agentes que se identificam como quilombolas e pelos mediadores, especialmente o Movimento Quilombola.

O *campo* que opõe ruralistas e remanescentes de quilombo é um subcampo da questão agrária, pois a disputa é pelo mesmo capital: a terra. Assim como o *campo* maior da questão agrária, esse subcampo sofre a interferência direta da política institucional, onde são definidas as

---

<sup>26</sup> Como veremos no capítulo 3, não existem propostas de modificação do Artigo 68 nem dos parlamentares ruralistas nem de parlamentares que apoiam o Movimento Quilombola.

<sup>27</sup> A interseção entre esses campos recentemente tem sido muito apontada pela Ciência Política o que gerou o conceito de judicialização da política de TATE & VALLINDER (1995) in VERONESE (2008).

<sup>28</sup> Ver casos da Marambaia, Alcântara e Rio dos Macacos.

<sup>29</sup> Caso do Quilombo da Pedra do Sal.

leis e normas que mantêm ou democratizam o acesso a terra. As regras que determinam a continuidade ou a ruptura da concentração fundiária tem relação direta com as categorias criadas pelos remanescentes de quilombo e pelos ruralistas, que podem ser legitimadas ou não pelo Estado. O campo que opõe quilombolas e ruralistas também sofre interferências diretas do judiciário (pelas ações judiciais propostas pelos remanescentes de quilombo e pelas ações judiciais contrárias a eles) e indiretamente pelo intercâmbio de valores e entendimentos jurídicos. Mas tanto as normas políticas, quanto jurídicas tem sua ação limitada aos espaços em que as regras legais são respeitadas. Nesse sentido, a interferência política e jurídica não controlam totalmente a desigualdade de poder no o *campo* da questão agrária, nem de seu subcampo que opõe quilombolas e ruralistas. As disputas nesse *campo*, por vezes, foge a esfera legal e se traduzem em embates diretos entre as partes. Como já foi dito, o recurso a violência não é prática incomum para os ruralistas.

### 3.2 Uma Nova Categoria Política

Após a Abolição, os quilombos deixaram de constar na lei como figura criminal. Com o fim da escravidão, não havia respaldo jurídico para perseguir os negros que tinham fugido. Os quilombos, portanto, deixaram de sofrer incursões policiais, mas recaíram na mesma situação de expropriação dos outros grupos subordinados do campo. O avanço sobre os territórios ocupados pelos quilombolas varia em relação ao contexto econômico da produção agrícola, a abertura de novas fronteiras agrícolas, a formação de complexos turísticos e o crescimento das cidades. Os quilombolas cujas terras eram expropriadas se reconheceram como um grupo específico cuja resistência remontava o período da escravidão e que tinha uma formação cultural diferenciada. Por terem uma relação diferenciada com o território, a regularização fundiária das comunidades negras rurais não necessariamente seria atendida de maneira satisfatória no projeto mais amplo de reforma agrária<sup>30</sup>. O Movimento Negro encabeçou essa demanda e a encaminhou a Assembleia Nacional Constituinte.

---

<sup>30</sup> Cabe ressaltar que o surgimento do Movimento Quilombola é parte de um processo mais amplo de segmentação dos movimentos sociais. O crescimento dos chamados direitos étnicos é tema controverso na produção acadêmica. Por um lado a aceitação da diversidade pode ser entendida como um avanço social, pois grupos historicamente subordinados passam a ser sujeitos políticos de destaque. Por outro lado, os direitos étnicos podem ser vistos como uma solução neoliberal para negar direitos de maneira universal, retalhando os grupos subordinados e dificultando a mobilização conjunta destes. Em relação à primeira crítica, é preciso refletir em que medida as demandas dessas populações eram contempladas nos projetos políticos da oposição tradicional. Também se deve considerar a existência de mobilização conjunta dos grupos reivindicando suas demandas diferenciadas. A fragmentação desses grupos em pequenos núcleos pode significar um novo arranjo da base que se torna ainda mais mobilizada e se une a outros pequenos grupos e por fim apresentam a demanda de todos. Esse parece ser o caso dos remanescentes de quilombo. A conquista de direitos com base na *etnicidade* vem se mostrando mais eficaz do que os projetos universalistas jamais alcançaram. Considerando a dificuldade de implementação de uma reforma agrária no Brasil, garantir o direito a terra das comunidades remanescentes de quilombo é uma conquista importante, mesmo com todas as dificuldades do processo. Mais ainda, perceber a significativa mudança dos remanescentes de quilombo em sujeito político relevante. Para Fraser igualdade social e diferença cultural se reforçariam mutuamente. ARRUTI (2006) observa essa tendência no quadro quilombola, antes de apenas *eticizar* o direito à terra a perspectiva tende a se tornar mais abrangente, de redistribuição independente de questões identitárias.

O momento de organização da demanda dos quilombolas, segundo nossas pesquisas<sup>31</sup>, não foi acompanhado da preocupação dos ruralistas. Ao que tudo indica as reuniões e encontros de líderes do Movimento Negro com comunidades negras rurais não despertaram muita atenção dos ruralistas. O contexto nacional, com as invasões, a organização dos movimentos sociais do campo e a pressão de setores progressistas da Igreja pela reforma agrária concentravam a atenção dos ruralistas.

A preparação da Assembleia Nacional Constituinte (ANC) foi marcada pela agitação de diversos movimentos sociais que surgiam ou se reconstituíam com a redemocratização política. A Constituição de 1988 significa o marco formal desse processo iniciado nos anos 1980. (DAGNINO, 2004) Após os anos de ditadura, a sociedade civil estava agitada, se organizando nas mais diversas instâncias e formando movimentos com diferentes bandeiras. Com a proximidade da ANC, esses movimentos começaram a organizar as demandas para que fossem incorporadas ao texto constitucional.

A pressão da sociedade surtiu efeito, o regimento constitucional preparado inovou ao admitir propostas vindas de fora do Congresso. As emendas populares permitiam a participação dos cidadãos e das entidades da sociedade civil na proposição de Artigos Constitucionais. SOUZA (2001) apresenta o quantitativo de ações propostas por movimentos populares e defendidas na Assembléia Nacional Constituinte como uma mostra de sua peculiaridade frente outras Constituições elaboradas no período<sup>32</sup>. Para a autora, a mobilização provocada pela Assembléia Nacional Constituinte mostra a enorme confiança depositada em seus trabalhos.

“A presença de todo tipo de lobby, sindicatos e movimentos sociais, era a rotina da ANC e durante vinte meses o Congresso e Brasília transformaram-se no centro da vida dos brasileiros, um exercício de democracia e participação” (SOUZA, 2001, pág. 520).

A elite agrária, é claro, também organizava seu “*lobby*”. E a UDR encabeçava o lobby dos ruralistas. Uma das mais fortes demandas populares era pelo fim da concentração fundiária. Movimentos sociais do campo pressionavam a ANC de várias formas, incluindo a ocupação de terras. Sob a perspectiva de que a situação do campo era insustentável, os constituintes que defendiam a reforma agrária apresentavam propostas democratizantes da estrutura fundiária. Os ruralistas reagiram à ameaça de reforma agrária capitaneados pela UDR, a mais radical das

---

<sup>31</sup> Procuramos por documentos e principalmente as discussões dos parlamentares na ANC sobre o direito dos remanescentes de quilombo a terra. Não encontramos documentos que apontassem a preocupação dos ruralistas com essa questão. Um funcionário da CNA informou, por telefone, que um relatório técnico produzido em 1988 apontava a existência de 70 comunidades quilombolas no Brasil a época. Não tivemos, porém acesso a esse documento.

<sup>32</sup> Como exemplo a autora utiliza os trabalhos constituintes espanhóis, onde não houve participação popular, as subcomissões trabalharam a portas fechadas e a Comissão de Sistematização contou com a participação de apenas 11 membros e foi marcada por acordos secretos. (BONIME-BLANC, 1987). No caso brasileiro, segundo a autora houve grande mobilização social. Como exemplos numéricos da participação popular, podem ser apresentados: 122 movimentos populares enviaram emendas à ANC, assinadas por mais de 12 milhões de eleitores, e 83 foram defendidas na ANC.



associações patronais do período. (PILATTI, 2008) Durante o processo legislativo, a UDR agiu como o mais forte dos lobbies, que conseguiu se sobrepor as regras parlamentares. Sua interferência foi tão agressiva que ultrapassou as questões relativas a reforma agrária e repercutiu sobre todos os outros temas que eram discutidos na Comissão da Ordem Econômica. A ação dos parlamentares que seguiam as idéias da UDR se concentrou na Comissão da Ordem Econômica, onde eram discutidos os principais termos da reforma agrária, mas não se restringia a ela. O debate sobre territórios indígenas, concentrado na Comissão da Ordem Social também chamou a atenção da UDR.

A enorme pressão pela reforma agrária na ANC foi contida pela atuação agressiva da UDR. Sua capacidade de organização e pressão foi orientada na defesa radical da propriedade da terra.<sup>33</sup> A pressão da UDR na Constituinte, os ruralistas conseguiram conter as principais propostas de reforma agrária.

Ao largo das intensas disputas agrárias, o Movimento Negro apresentou um conjunto de reivindicações organizadas na Sugestão 2.886. O texto incluía um total de dez temas de interesse do Movimento Negro, incluindo a defesa de outros grupos vulneráveis como mulheres e crianças. A garantia das terras para os remanescentes de quilombo foi uma das três propostas da parte IX **Sobre a questão da terra**, que também tratava da garantia da propriedade do solo urbano e rural para as populações pobres e da proibição de hereditariedade do bem improdutivo. Posteriormente a Sugestão 2.886 foi encaminhada a Comissão de Ordem Social.<sup>34</sup> Entre os diversos movimentos sociais que apresentaram propostas a ANC, o Movimento Negro em particular se encontrava num momento extremamente favorável. A crítica feita pelo Movimento Negro aos preparativos oficiais para as comemorações do Centenário da Abolição da Escravatura resultaram em uma grande visibilidade para a questão do negro na sociedade e dos quilombos em particular. (ALBERTI & PEREIRA, 2007) As demandas do Movimento Negro foram reunidas através de diversos encontros regionais, entre eles o I Encontro de Comunidades Negras Rurais do Maranhão, ocorrido em 1986. Finalmente essas reivindicações foram organizadas na Convenção Nacional do Negro (CNN), ocorrida em Brasília no mesmo ano. Entre as reivindicações do Movimento Negro, encontrava-se o direito à posse de suas terras pelas comunidades quilombolas. A proposta<sup>35</sup> que resultou no Artigo 68 foi encaminhada para a Assembleia Nacional Constituinte pelo Centro de Estudos Afrobrasileiros representado pelo seu diretor Dr. Carlos Alves Moura. Pouco se fala da proximidade do Movimento Negro com o mundo rural. O representante do Movimento Negro, Dr. Carlos Alves Moura, que encaminhou a proposta a ANC é um exemplo dessa proximidade. Ele é

---

<sup>33</sup> Essa mobilização foi capaz de barrar muitas demandas por democratização da terra, mas não impediram a aprovação do Artigo 68. MOTTA (2007) reafirma a participação dos movimentos sociais e das entidades civis para a aprovação de matérias ligadas à reforma agrária durante os trabalhos constituintes, mas mostra que esses esforços não foram suficientes para garantir avanços. Segundo a autora, os principais interesses defendidos pela União Democrática Ruralista (UDR) foram mantidos. A CF de 1988 introduziu “o bloqueio da impenhorabilidade” da propriedade produtiva. Pelo Artigo 185, “são insuscetíveis de desapropriação para fins de reforma agrária: I- a pequena e média propriedade rural, assim definida em lei, desde que proprietário não possua outra; II- a propriedade produtiva”. Além disso, não há referência direta às grilagens, desconsiderando que grande parte das chamadas propriedades produtivas havia sido instalada em terras devolutas que haviam sido alvo dessa prática. MOTTA (2007)

<sup>34</sup> Essa comissão foi extremamente representativa ao menos no sentido de receber as demandas de grupos excluídos. Além de receber líderes de diversos movimentos sociais (negros, indígenas, homossexuais, deficientes, entre outros) foram realizadas audiências em presídios para receber as demandas da população carcerária. (PILATTI, 2008)

<sup>35</sup> Documento 02886 da Fase Preliminar, recebido em 30/04/87

advogado formado pela UFF e tinha na época da ANC um longo histórico de trabalho junto a entidades sindicais de trabalhadores rurais. Por tudo isso, podemos presumir que para o Movimento Negro o desconhecimento do alcance da norma não era total.

Na Assembleia Nacional Constituinte, a parlamentar Benedita da Silva assumiu a demanda do título de propriedade de terra às comunidades negras remanescentes de quilombos. Esse tema foi encaminhado pela parlamentar em conjunto com outras proposições que tratavam do direito à moradia, bem imóvel improdutivo e distribuição de terras para fins de reforma agrária.<sup>36</sup> Benedita da Silva encaminhou essas propostas através da Sugestão 9.015 para que os temas fossem discutidos na Ordem Econômica, onde também era discutida a Reforma Agrária. Ainda assim, a proposta foi encaminhada para a Subcomissão dos Negros, Populações Indígenas, Pessoas Deficientes e Minorias, que fazia parte da Comissão da Ordem Social. O direito ao território quilombola foi apresentado nessa comissão, com o seguinte texto:

Art. 7º O Estado garantirá o título de propriedade definitiva das terras ocupadas pelas comunidades negras remanescentes dos Quilombos.

Posteriormente foi apresentada pela parlamentar Abigail Feitosa (PMDB-BA)<sup>37</sup> emenda que acrescia ao anteprojeto o 20 de novembro (dia do assassinato de Zumbi) como data comemorativa. Essa emenda foi rejeitada com a justificativa de que havia artigo específico tratando das datas comemorativas para os **diferentes segmentos étnicos nacionais**. No anteprojeto da Subcomissão dos Negros, Populações Indígenas, Pessoas Deficientes e Minorias o texto não foi alterado, sendo tratado no Artigo 6º:

Art. 6º O Estado garantirá o título de propriedade definitiva das terras ocupadas pelas comunidades negras remanescentes dos Quilombos.

Na fase seguinte não foram apresentadas emendas e o tema foi encaminhado no art. 86 Da Ordem Social com o substitutivo do relator:

Art. 86º Fica declarada a propriedade definitiva das terras ocupadas pelas comunidades negras remanescentes de quilombos, devendo o Estado emitir-lhes os títulos respectivos.

---

<sup>36</sup> Documento 09015 da Fase Preliminar, recebido em 06/05/87.

<sup>37</sup> Abigail Feitosa foi parlamentar constituinte pela Bahia, onde hoje é deputada estadual. Sua atuação na constituinte foi focada especialmente nos direitos da mulher, da administração pública, da saúde e previdência social. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/plenario/discursos/escrevendohistoria/destaque-de-materias/mulher-constituente/mulher-constituente-1>

Posteriormente foi encaminhada uma emenda a esse substitutivo. Pela proposta o tema passaria a constituir o art. 6º dos Direitos e Garantias. Esse texto, apresentado pela parlamentar Sandra Cavalcanti (PFL – RJ), continha previsões de ações compensatórias a **grupos vítimas de discriminação comprovada**. Nesse substitutivo, o texto sobre os territórios quilombolas voltou a ser exatamente como proposto no início:

Art. 6º O Estado garantirá o título de propriedade definitiva das terras ocupadas pelas comunidades negras remanescentes dos Quilombos.

Essa emenda teve sua tramitação prejudicada e o tema passou a ser contemplado como art. 107 no Anteprojeto da Comissão da Ordem Social. Seu texto passou a ser:

Art. 107- Fica declarada a propriedade definitiva das terras ocupadas pelas comunidades negras remanescentes de quilombos, devendo o Estado emitir-lhes os títulos respectivos. Ficam tombadas essas terras bem como os documentos referentes à história dos quilombos no Brasil.

Nas fases seguintes<sup>38</sup>, não foram feitas emendas ao artigo, mas durante a sistematização, ele foi transferido para as Disposições Transitórias da Constituição Federal, recebendo duas novas numerações, respectivamente art. 497 e art. 490.

Quando foi encaminhado ao Plenário e Populares, o artigo foi alvo de duas emendas que pretendiam sua supressão do texto constitucional. A primeira de autoria de Eliel Rodrigues (PMDB – PA)<sup>39</sup> afirmava que a proposição tinha caráter discriminatório, pois formaria guetos e instituiria o “*apartheid*” no Brasil. Segundo o autor, “dividir o país em terras de índios, terras de negros, terras de brancos, etc, é fragmentar os aspectos políticos e físicos da nacionalidade brasileira”<sup>40</sup>. A segunda emenda, apresentada pelo parlamentar Acival Gomes (PMDB – SE)<sup>41</sup>

---

<sup>38</sup> Comissão de Sistematização, Anteprojeto da Constituição, Emenda Mérito e Emenda Adequação.

<sup>39</sup> Eliel Rodrigues é Engenheiro Civil e foi deputado federal por duas vezes: 1987-1991 e 1991-1995. Foi assessor da Empresa Metropolitana de Transportes Urbanos, Belém, PA, 1984.

Atuação na Assembléia Nacional Constituinte:

Subcomissão dos Direitos e Garantias Individuais, da Comissão da Soberania e dos Direitos e Garantias do Homem e da Mulher: Suplente, 1987; Subcomissão da Família, do Menor e do Idoso, da Comissão da Família, da Educação, Cultura e Esportes, da Ciência e Tecnologia e da Comunicação: Titular, 1987;

Atuação na Câmara dos Deputados:

Comissão de Viação e Transporte, Desenvolvimento Urbano e Interior: Suplente, 1989-1991; Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática: Titular, 1989-1990; Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática: Suplente, 1991-1992; Comissão de Viação e Transportes, Desenvolvimento Urbano e Interior: Suplente, 1991-1992; CPI Violência no Campo: Suplente, 1992; Comissão Especial Serviços, Tarifas, Construção e Exploração dos Portos: Suplente, 1992; Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática: Titular, 1992-1994; CPI Exploração e Prostituição Infanto-Juvenil: Titular, 1993; Comissão de Seguridade Social e Família: Suplente, 1993-1994.

<sup>40</sup> Emenda 07170 de 03/08/1987

justificava a supressão, tendo como base a possibilidade de "conflito entre os bens federados, União e Estados, uma vez que havia previsão de perda de bens imóveis pertencentes aos Estados"<sup>42</sup>. Também acrescentava que a manutenção da norma, o direito de propriedade estaria violado. As duas emendas foram aprovadas. Porém uma terceira emenda foi acrescida a matéria. A emenda do parlamentar Carlos Alberto Caó modificou o texto da matéria:

Art. \_\_ (acrescentar onde couber, no Título das Disposições Transitórias) Fica declarada a propriedade definitiva das terras ocupadas pelas comunidades negras remanescentes de Quilombos, devendo o Estado emitir-lhes os títulos respectivos. Ficam tombadas essas terras bem como documentos referentes à história dos Quilombos no Brasil.

A emenda do Deputado Constituinte Carlos Alberto Caó, que também tratava de outros temas, foi parcialmente aprovada. A matéria foi incluída no Primeiro Substitutivo do Relator, constituindo o art. 38 das Disposições Transitórias. O texto passou a ser o proposto pelo parlamentar Carlos Alberto Caó.

Na etapa seguinte, esse substitutivo foi alvo de várias emendas, com vista a sua supressão do texto constitucional. A primeira foi apresentada pelo Deputado Eliel Rodrigues (PMDB – PA), que já tinha tentado retirar a matéria, como foi mostrado acima. O argumento que ele utilizou foi o mesmo: a criação de guetos raciais.<sup>43</sup> A segunda emenda foi apresentada pelo parlamentar José Moura<sup>44</sup> (PFL – PE).<sup>45</sup> O deputado Aluízio Campos (PMDB – PB)<sup>46</sup> apresentou

---

<sup>41</sup> Acival Gomes Santos é Jornalista e Radialista. Teve os seguintes mandatos eletivos: Vereador, 1975-1979, Aracaju, SE, MDB; Vereador, 1979-1983, Aracaju, SE, MDB; Vereador, 1983-1987, Aracaju, SE, PMDB; Deputado Federal (Constituinte), 1987-1991, SE, PMDB.

Foi Secretário de Indústria, Comércio e Turismo do Estado de Sergipe, 1985-1986; Presidente, Companhia de Desenvolvimento da Indústria e Recursos Minerais, SE, 1985-1986; Presidente, Telecomunicações de Sergipe, 1995-1998.

Na Assembléia Nacional Constituinte participou das seguintes comissões e subcomissões:

Subcomissão do Poder Legislativo, da Comissão da Organização dos Poderes e Sistema de Governo: Titular, 1987; Subcomissão da Ciência e Tecnologia e da Comunicação, da Comissão da Família, da Educação, Cultura, e Esportes, da Ciência e Tecnologia e da Comunicação: Suplente, 1987.

<sup>42</sup> Emenda 18901 de 13/08/1987

<sup>43</sup> Emenda 25191 de 02/09/1987

<sup>44</sup> José Tavares de Moura Neto é advogado, bancário e comerciante. Foi Deputado Federal em 1983-1987 pelo PDS; Deputado Federal (Constituinte) em 1987-1991 pelo PFL e Deputado Federal em 1991-1995 pelo PFL. Assumiu, como Suplente, o mandato Deputado Federal, na Legislatura 1991-1995, de 18 de março de 1991 a 28 de setembro de 1992, em virtude do licenciamento do Deputado José Jorge, de 5 de outubro de 1992 a 1º de março de 1993, e de 1º a 31 de janeiro de 1995, em virtude do afastamento do Deputado Gustavo Krause. Membro Fundador do PFL; Membro do Diretório Nacional do PFL; Vice-Presidente do Diretório Nacional do PFL de Pernambuco; Coordenador da Bancada de Pernambuco: CD\ PFL, 1985-1987. Foi também Chefe de Gabinete da Presidência do BANDEPE entre 1980-1982.

ASSEMBLÉIA NACIONAL CONSTITUINTE:

Subcomissão de Educação, Cultura e Esportes, da Comissão da Família, da Educação, Cultura e Esportes, da Ciência e Tecnologia e da Comunicação: Titular, 1987; Subcomissão de Princípios Gerais, Intervenção do Estado,

emenda que modificava o texto. Segundo sua sugestão, a matéria deveria ser colocada da seguinte forma:

Art. 38 Fica reconhecida a posse legítima das terras ocupadas, durante mais de dez anos ininterruptos, pelas comunidades negras remanescentes dos quilombos.

Parágrafo único – A lei determinará procedimento sumário para demarcação, expedição de título de propriedade e registro imobiliário em favor dos posseiros qualificados para a aquisição do domínio.

A justificativa era regularizar a posse de terras devolutas, já que para esse tipo não caberia usucapião. Logo depois o mesmo deputado apresentou outra emenda modificativa. Sua alteração propunha o seguinte texto:

---

Regime da Propriedade do Subsolo e da Atividade Econômica, da Comissão da Ordem Econômica: Suplente, 1987.

CÂMARA DOS DEPUTADOS:

COMISSÕES PERMANENTES: Titular, Comissão de Economia, Indústria e Comércio: CD\ PDS, 1983-1987; Suplente, Comissão do Interior: CD\ PDS, 1983-1987; Titular, Comissão de Esporte e Turismo: CD\ PDS, 1983-1985; Presidente, Comissão de Esporte e Turismo: CD\ PDS, 1985-1986; Titular, Comissão Nacional Interparlamentar da Constituinte: CD\ PDS, 1985-1987; Suplente, Subcomissão de Informática: CD\ PDS, 1985-1986; Suplente, Comissão de Agricultura e Política Rural: CD\ PFL, 1989-1990; Titular, Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática: CD\ PFL, 1991-1992 Suplente, Comissão de Economia, Indústria e Comércio: CD\ PFL, 1991-1992; Titular, Comissão de Viação e Transporte, Desenvolvimento Urbano e Interior: CD\ PFL, 1992; Titular, CPI Privatização da VASP: CD\ PFL, 1992.

COMISSÕES ESPECIAIS: Primeiro-Vice-Presidente, Comissão Especial PL nº 965/91 Desportos: CD\ PFL, 1992.

[http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes\\_Brasileiras/constituicao-cidada/parlamentaresconstituintes/constituicao20anos\\_bioconstituintes?pk=103150](http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/parlamentaresconstituintes/constituicao20anos_bioconstituintes?pk=103150)

<sup>45</sup> Emenda 26450 de 02/09/1987. O texto dessa emenda não foi encontrado.

<sup>46</sup> Aluizio Afonso Campos é advogado, administrador de empresas e pecuarista. Foi Deputado Estadual (Constituinte), 1935-1937, PB, PPB; Deputado Estadual, 1951-1954, PB, PSB; Deputado Federal, 1983-1987, PB, PMDB. Deputado Federal (Constituinte), 1987-1991, PB, PMDB. Foi filiado ao PPB, 1935-1937; UDN, 1945-1949; PSB, 1950-1965; ARENA, 1966-1979; PMDB, 1980-. Foi advogado da Consultoria Jurídica do Banco do Brasil; fez estágio em Crédito Rural na Universidade Lafaiete, EUA; Chefe do Departamento Jurídico do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico; Consultor Jurídico e membro do Conselho Deliberativo, Sudene; Secretário Executivo, CODENO; Diretor Executivo do Grupo de Trabalho Desenvolvimento do Nordeste; Assessor Jurídico, Comissão Mista Brasil-Estados Unidos.

ASSEMBLÉIA NACIONAL CONSTITUINTE:

Subcomissão da União, Distrito Federal e Territórios, da Comissão da Organização do Estado: Suplente, 1987; Sistematização: Primeiro-Vice-Presidente, 1987-1988.

CÂMARA DOS DEPUTADOS:

COMISSÕES: Constituição e Justiça: Titular, CD\ PMDB, 1983-1987; Interior: Suplente, CD\ PMDB, 1983-1987; Constituição e Justiça: Presidente, CD\ PMDB, 1985-1986; Nacional de Reforma Agrária, Membro.

Membro, Conselho Deliberativo da Sudene; Secretário-Executivo, Codeno, Rio de Janeiro, RJ.

Art.38 Serão tombados todos os documentos referentes à histórias dos quilombos no Brasil, em prazo determinado por decreto do Presidente da República, depois de ouvido o Ministro da Cultura.

As duas proposições do deputado Aluizio Campos, desmembraram o artigo apresentado pelo relator. Essas propostas foram rejeitadas. Segundo o parecer pela rejeição, a modificação sutil apresentada nos dois textos, teria como efeito a erradicação da concessão definitiva das terras para os remanescentes de quilombo. Outra emenda supressiva, apresentada pelo deputado José Egreja (PTB – SP)<sup>47</sup> foi rejeitada.<sup>48</sup> Por último foi apresentada pelo parlamentar Brandão Monteiro (PDT – RJ)<sup>49</sup> uma nova redação da matéria:

Art. 38 Fica assegurada às comunidades negras remanescentes dos quilombos a propriedade das terras por

---

<sup>47</sup> José Silvestre Viana Egreja é agricultor, arquiteto e agroindustrial. Foi Deputado Federal (Constituinte), 1987-1991, SP, PTB. Foi filiado a UDN, PTB e PDS.

ASSEMBLÉIA NACIONAL CONSTITUINTE:

Subcomissão da Política Agrícola e Fundiária e da Reforma Agrária: Titular, 1987; Comissão da Ordem Econômica: Titular, 1987; Subcomissão dos Direitos Políticos, dos Direitos Coletivos e Garantias: Suplente, 1987; Comissão da Soberania e dos Direitos e Garantias do Homem e da Mulher: Suplente, 1987.

CÂMARA DOS DEPUTADOS:

Comissão de Agricultura e Política Rural: Presidente, 1989.

Disponível em: [http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes\\_Brasileiras/constituicao-cidada/parlamentaresconstituintes/constituicao20anos\\_bioconstituintes?pk=106632](http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/parlamentaresconstituintes/constituicao20anos_bioconstituintes?pk=106632)

<sup>48</sup> Emenda 31338 de 04/09/1987. Não foi localizado o texto da proposição.

<sup>49</sup> José Carlos Brandão Monteiro é advogado, professor e bancário. Foi Deputado Federal, 1983-1987, RJ, PDT; Deputado Federal (Constituinte), 1987-1991, RJ, PDT; Deputado Federal, 1991-1995, RJ, PDT. Fundador e Organizador do PDT, 1980; Líder do PDT, 1987; Líder: ANC \ PDT, 1987; Secretário Executivo do Movimento Nacional Leonel Brizola - MNLB, 1988; Membro da Executiva Nacional do PDT, 1990; Primeiro-Vice-Líder do PDT, 1990; Assumiu a Liderança do PDT, em virtude do falecimento do Deputados DOUTEL DE ANDRADE, 1991. Funcionário, Banco do Brasil; Professor de Direito Comercial, Constitucional e Administrativo; Professor de Direito Constitucional, Fac. Estácio de Sá, 1983; Secretário de Transportes do Estado do Rio de Janeiro, 14/12/1984-13/01/1985, 16/01/1985-14/05/1986, 15/03/1991-28/09/1991.

ASSEMBLÉIA NACIONAL CONSTITUINTE:

Subcomissão do Poder Executivo, da Comissão da Organização dos Poderes e Sistema de Governo: Suplente, 1987; Comissão de Sistematização: Segundo-Vice-Presidente, 1987-1988.

CÂMARA DOS DEPUTADOS:

Titular, Comissão Especial sobre o Código Civil: CD\ PDT, 1983; Presidente, CPI sobre o BNH: CD\ PDT, 1983-1984; Membro, Comissão Mista Que Votou a Lei da Informática: CN\ PDT; Titular, Comissão de Constituição e Justiça: CD\ PDT, 1983-1984; Suplente, Comissão de Trabalho e Legislação Social: CD\ PDT, 1983-1984; Titular, Comissão de Esporte e Turismo: CD\ PDT, 1984; Titular, Comissão de Fiscalização Financeira: CD\ PDT, 1984; Titular, Comissão de Constituição e Justiça: CD\ PDT, 1986-1987; Suplente, Comissão de Redação: CD\ PDT, 1986-1987; Suplente, Comissão de Fiscalização e Controle: CD\ PDT, 1989; Titular, Comissão de Constituição e Justiça e de Redação: CD\ PDT, 1989-1990; Titular, Comissão de Transportes: CD\ PDT, 1989-1990; Suplente, Comissão de Defesa Nacional: CD\ PDT, 1989-1990; Titular, Comissão de Viação, Transportes, Desenvolvimento Urbano e Interior: CD\ PDT, 1990; Suplente, Comissão de Constituição e Justiça e de Redação: CD\ PDT, 1990.

Diretor, Jornal da UBES, 1958; Presidente, Centro Acadêmico Cândido Mendes, 1961; Vice-Presidente, UNE, 1962-1963; Membro Efetivo, Instituto dos Advogados Brasileiros; Presidente, Sociedade Brasileira dos Direitos Civis, 1988.

Disponível em: [http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes\\_Brasileiras/constituicao-cidada/parlamentaresconstituintes/constituicao20anos\\_bioconstituintes?pk=103833](http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/parlamentaresconstituintes/constituicao20anos_bioconstituintes?pk=103833)

elas ocupadas, devendo o Estado emitir-lhe os títulos respectivos. Ficam tombadas essas terras bem como todos os documentos referentes à história dos quilombos no Brasil.]

Essa proposição foi rejeitada sob o argumento de que a redação anterior já atendia satisfatoriamente o pretendido e não deixava margens a interpretações jurídicas duvidosas. Portanto, não haveria necessidade de outra redação. Todas as emendas apresentadas nessa etapa foram rejeitadas. A proposta passou a ser tratada como o art.36 das Disposições Transitórias.

Na fase seguinte, o Plenário, a matéria passou a ser tratada como o art. 25 do Ato das Disposições Transitórias, sem alteração de texto. Novamente foi apresentada emenda de autoria de Eliel Rodrigues, que suprimiria a primeira parte do artigo, mantendo apenas o tombamento dos sítios e documentos dos quilombos. O artigo passaria a vigorar com o seguinte texto:

Art. 25 Ficam tombadas as terras das comunidades negras, remanescentes dos antigos quilombos, bem como todos os documentos referentes à história dos quilombos no Brasil.

A justificativa era que a titulação de comunidades remanescentes de quilombo criaria guetos e *apartheid* no Brasil. Essa emenda foi rejeitada.

Na fase seguinte a proposta foi desmembrada: a primeira parte da proposição passou a ser atendida no art. 75 do Ato das Disposições Transitórias. Já a segunda parte, referente aos tombamentos foi incluída no parágrafo 5º do art. 219. O texto do art. 75 passou a ser o seguinte:

Art. 75 Aos remanescentes das comunidades dos quilombos que estejam ocupando suas terras é reconhecida a propriedade definitiva, devendo o Estado emitir-lhe os títulos respectivos.

Por fim, o texto foi votado em bloco junto com vários outros temas como: incorporação das diversas culturas e etnias que compunham a sociedade brasileira no ensino de história, demarcação de terras indígenas, repasse para projetos de irrigação do Centro-Oeste e Nordeste e contratos de risco da Petrobras. Nessa votação, a demanda quilombola foi aprovada e o texto incorporado ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, passando a ser tratado no art. 68.<sup>50</sup>

---

<sup>50</sup> A última votação do texto foi em bloco sem referência explícita ao tema dos quilombos.

Como visto acima, a tramitação da proposta que resultou no Artigo 68 encontrou alguns entraves, mas estes não foram suficientes para alterar o escopo da demanda encaminhada a ANC. Cinco parlamentares procuraram suprimir a proposta do texto constitucional: Eliel Rodrigues (PMDB – PA), Acival Gomes (PMDB – SE), José Moura (PFL – PE), Aluízio Campos (PMDB – PB) e José Egreja (PTB – SP). O parlamentar Eliel Rodrigues tentou por três vezes suprimir o texto, mas seu voto foi favorável na votação em bloco que culminou com a aprovação do Artigo 68. Acival Gomes, Aluízio Campos e José Moura também deram voto favorável a aprovação do bloco.<sup>51</sup> José Egreja não participou dessa votação. Desses parlamentares, Aluízio Campos e José Egreja são ruralistas. A argumentação de defesa da propriedade privada foi utilizada pelo Deputado Acival Gomes. Portanto, a mobilização dos setores conservadores já estava em curso, mas não foi capaz de impedir a aprovação da demanda.

GOMES (2007) aponta duas posições opostas que explicam o debate constitucional na aprovação do Artigo. O autor cita ARRUTI (2006) para quem a aprovação do Artigo 68 se deve a existência de “pressupostos obscuros e confusos, um conhecimento muito limitado da realidade.” Outra explicação vem de SILVA apud GOMES (2007) para quem o Artigo 68 foi o possível “diante de um Congresso Constituinte conservador” e as pressões dos movimentos sociais foram fundamentais para a sua aprovação, não haveria nesse caso desconhecimento do alcance da norma.

A primeira posição parece ser a mais coerente, pois segundo o ex-deputado Constituinte Vivaldo Barbosa<sup>52</sup>, a pressão dos ruralistas na Constituição não se mostrou tão presente na votação do Artigo 68, quanto na votação do Art. 2 do Capítulo VIII da Ordem Social que regulamenta as áreas indígenas. Assim, a explicação para a aprovação do Artigo 68 seria o desconhecimento do alcance da norma. FIABANI (2007) aponta que a aprovação do texto como uma das Disposições Transitórias da Constituição reforça esse argumento.<sup>53</sup> Segundo FIABANI (2007):

“O art. 68 do ADCT foi parar nas Disposições Constitucionais Transitórias, pois alguns constituintes interpretaram o termo quilombo no sentido histórico, como fora o quilombo de Palmares, o quilombo Malunguinho, o quilombo de Manuel Padeiro e outros. Estes parlamentares imaginavam que restavam apenas algumas comunidades remanescentes para serem atendidas. Com o tempo, estas comunidades teriam suas terras tituladas, tornando-se desnecessário o art. 68 do ADCT, permanecer na Constituição”.

Essa opinião também é partilhada por RIOS (2000): “naquele momento predominou uma visão de sociedade em processo de “embranquecimento”” e por isso não havia necessidade de

---

<sup>51</sup> José Egreja não participou dessa votação.

<sup>52</sup> Segundo entrevista realizada dia 18/06/2008 com o ex-Deputado Constituinte Vivaldo Barbosa, vice-líder do PDT na Constituição.

<sup>53</sup> Segundo a Topografia Constitucional existem dois tipos de matérias que se enquadram nas Disposições Transitórias: as que fazem a transição entre a Constituição em vigor e a nova Constituição, estabelecendo prazos e normas para a adequação e os artigos cujas demandas serão rapidamente atendidas e depois ficam sem função, pois não se criarão novas demandas (como a Lei da Anistia). No caso do Artigo 68 não havia nenhum legado anterior que garantisse aos quilombolas o acesso à terra, portanto sua inserção nas Disposições Transitórias se deu porque sua função se perderia rapidamente após algumas titulações, já que não poderiam se criar mais demandas.



uma lei definitiva.<sup>54</sup> Esse desconhecimento, aliado a pressão do Movimento Negro, fortalecido pela visibilidade dada pelo Centenário da Abolição da escravidão no Brasil, culminaram na aprovação do Artigo 68, com o seguinte texto:

Art. 68 - Aos remanescentes das comunidades dos quilombos que estejam ocupando suas terras é reconhecida a propriedade definitiva, devendo o Estado emitir-lhes os títulos respectivos.

Além do desconhecimento da demanda, a discussão superficial da demanda também foi consequência da estratégia (provavelmente dos conservadores) de isolar a questão do restante da política fundiária. Vale lembrar que a Deputada Benedita da Silva encaminhou o tema, junto com outras várias propostas amplas de reforma da estrutura agrária a Ordem Econômica que discutia o tema. Mas a proposta foi desmembrada das outras e encaminhada para a Ordem Social. Dessa forma, a demanda dos remanescentes de quilombo passou a ser discutido em outro patamar, onde a questão agrária não constituía o grande foco e a pressão dos ruralistas era menos intensa, pois sua atenção estava voltada para a Ordem Econômica (PILATTI, 2008). A defesa do direito dos remanescentes de quilombo também é encontrada no substituto de Sandra Cavalcanti, parlamentar do PFL (que como mostraremos mais a frente é um dos partidos mais representativos dos ruralistas). No texto da Deputada, o direito a terra dos remanescentes de quilombo integraria um conjunto de políticas compensatórias para a população negra. Dessa forma, o direito dos remanescentes de quilombo a terra, era visto por outro ângulo que não passava diretamente pela estrutura agrária. Não obstante à questão sobre o direcionamento do direito dos remanescentes de quilombo a terra iniciada na Assembleia Nacional Constituinte tem fortes implicações na regulamentação e implementação do Artigo 68, como veremos a seguir.

A aprovação do Artigo 68 constitui, por si só, uma vitória do Movimento Negro. Mas para que o direito a terra fosse efetivo, era necessária a regulamentação. A articulação do Movimento Quilombola que se organizava foi fundamental para o início da regulamentação. Essa pressão foi organizada principalmente nos estados do Maranhão e Pará e contou com a participação do Movimento Negro, de outras entidades da sociedade civil e de sindicatos de trabalhadores rurais (CHASSIN, 2009). Ações judiciais propostas pelo Ministério Público Federal e organizações quilombolas também ajudaram a pressionar o governo federal para iniciar a regulamentação e implementação do Artigo 68.

A primeira tentativa de regulamentação do Artigo 68 partiu da então Senadora Benedita da Silva com o Projeto de Lei do Senado 12955 apresentado em 27 de abril de 1995. Segundo o PLS, caberia a Fundação Cultural Palmares (cuja criação também fora aprovada na ANC, para centralizar a promoção da cultura negra) a delimitação da área em conjunto com quaisquer outros

---

<sup>54</sup> Exemplificando essa visão, a matéria publicada na Revista Veja do dia 26.04.1990 intitulada O Último Quilombo apresenta a comunidade do Calabar em Salvador, como remanescente do tempo da escravidão.

<sup>55</sup> Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=19275>. Acesso 23/08/2011.

órgãos da administração pública, bem como solicitar auxílio a organizações científicas, sociais ou religiosas. A competência ficaria com a FCP (vinculada ao Ministério da Cultura) que poderia realizar as titulações em articulação com outros órgãos do Estado. O texto da PLS tinha em comum com a regulamentação vigente atualmente dois pontos fundamentais: o critério de auto identificação e a titulação coletiva. O PLS foi aprovado na Câmara e no Senado, mas foi vetado em 2002 pelo Presidente Fernando Henrique Cardoso. A mensagem presidencial (**Anexo A**) que justificou o veto<sup>56</sup> encampa principalmente as apreciações dos Ministérios da Justiça e da Cultura sobre o Projeto de Lei do Senado. O PLS tentaria estender o direito a casos não previstos no Artigo 68. O conceito de remanescentes de quilombo, segundo a Mensagem Presidencial estaria restrito pelo critério temporal de ocupação das terras. Ou seja, a ocupação da terra reivindicada pela comunidade deveria ser anterior ao ano de 1888.

No ano de apresentação do PLS, o Artigo foi efetivamente regulamentado através de uma portaria (**Anexo B**) do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA). A portaria determinava que as comunidades remanescentes de quilombos inseridas em áreas públicas federais, arrecadadas ou obtidas por processo de desapropriação, sob a jurisdição do INCRA, tivessem suas áreas tituladas (após medição e demarcação). A titulação deveria conter cláusula "pro indiviso": as áreas tituladas seriam coletivas e não poderiam ser negociadas separadamente. No período de vigência dessa portaria<sup>57</sup> o INCRA emitiu 6 títulos, todos nos estados do Maranhão e Pará, estados que na época capitaneavam o Movimento Quilombola.

Ainda durante a validade dessa portaria, a Fundação Cultural Palmares solicitou a Casa Civil que o procedimento de titulação passasse para sua competência. Assim que se iniciaram as especulações sobre essa mudança o Movimento Quilombola se mobilizou junto ao governo federal para evitar a concretização da transferência. O pedido de transferência vinha da presidência da FCP e era apoiado pela ABA com a proposta de que a titulação deveria ser entendida como um mecanismo de proteção cultural (FIABANI, 2008). Para o Movimento Quilombola o mais importante era resolver o problema fundiário, portanto a preferência era que a competência continuasse com o INCRA que vinha progressivamente conseguindo resultados favoráveis para comunidades quilombolas. Por seu lado, o INCRA também defendia que as titulações dos territórios quilombolas continuassem sob sua responsabilidade. O entendimento dos funcionários do órgão direcionava a regularização dos territórios quilombolas como uma forma de democratização da estrutura fundiária. Para a Casa Civil, o entendimento do INCRA era errôneo, a titulação de territórios quilombolas era um direito constitucional para um número reduzido de grupos e não um tipo de reforma agrária. Essa confusão seria resultado da proximidade do INCRA com os movimentos sociais do campo, especialmente o MST (WILSON CALVO, entrevista 2011).

As críticas do Movimento Quilombola apontavam que a FCP não tinha condições de realizar titulações, por falta de funcionários, de experiência com a questão e de verbas para desapropriações. Esse tema foi discutido na **VI Reunião da Comissão Nacional Provisória de Articulação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas** em 1999 e resultou numa carta aberta enviada a Casa Civil e assinada por diversas associações quilombolas. Na carta foram

---

<sup>56</sup> Mensagem nº 370, de 13 de maio de 2002. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/veto\\_total/2002/Mv370-02.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/veto_total/2002/Mv370-02.htm)

<sup>57</sup> De 1995 até 1999.

enumeradas as razões de descontentamento com a então provável transferência de competência, além de duras críticas a diretoria da FCP, acusada de estar agindo de acordo com os interesses do governo que a nomeou, contra os interesses do Movimento Quilombola.

“Para as comunidades negras rurais representa, de fato, uma renúncia aos compromissos políticos democráticos da atual dirigente da FCP. Lógico que não somos ingênuos para desconhecer que esta diretoria foi nomeada por um governo cuja preocupação mais importante tem sido a de resguardar os interesses dos ricos dos banqueiros, dos latifundiários e de vender quase de graça o patrimônio público-ações que são apoiadas por políticos conservadores... sem qualquer compromisso histórico com a democracia”.

(Carta Aberta a Fundação Cultural Palmares, 1999).

Os esforços do Movimento Quilombola não foram suficientes para impedir que a competência de titular terras quilombolas passasse do INCRA para a FCP. Na prática, a mudança significou o fim das desapropriações. Sem recursos para indenizações, a FCP editou um “pacote de titulações” sem a desapropriação ou anulação dos títulos de terceiros nem tampouco a “desintrusão” (retirada de ocupantes não quilombolas da área titulada, mediante indenização ou reassentamento).<sup>58</sup> A mudança de transferência da titulação do INCRA para a FCP é apontada por LOPES & QUINTANS (2010) como o resultado de uma possível indisposição do governo Fernando Henrique Cardoso em realizar desapropriações.

“A julgar pela estrutura da Fundação Cultural Palmares à época, carente em corpo técnico e funcional, há que se questionar a disposição do governo do presidente Fernando Henrique Cardoso em realizar as desapropriações necessárias à titulação das terras quilombolas, o que é confirmado pelo “pacote de titulação” realizado pelo órgão em novembro de 2000” (LOPES & QUINTANS, 2010 pág. 235).

Embora não haja comprovação de que a mudança de transferência acima citada tenha ocorrido em razão de pressões contrárias aos quilombolas, essa idéia não é improvável. Nesse caso, o principal descontentamento estaria relacionado às desapropriações, pois o resultado da mudança de competência foi a inviabilização das mesmas. Como já foi dito, as comunidades quilombolas sofreram décadas de expropriação. As que conseguiram permanecer nos territórios que ocupavam, com frequência, tinham perdido grande parte da área original. A expropriação dos territórios quilombolas atingia principalmente as áreas primordiais, como mananciais de água. Áreas culturalmente relevantes para a comunidade também foram perdidas com as expropriações. A desapropriação, portanto, era uma etapa fundamental do processo. Ela significava reintegrar as áreas usurpadas compondo o território originalmente integrado, garantindo assim a sobrevivência

---

<sup>58</sup> Recentemente o INCRA abriu novo processo para regularizar essas áreas conforme a orientação do Decreto 4.887 em vigor atualmente. Segundo o novo decreto em caso de público de assentamento agrário, deve haver o reassentamento.

física e cultural das comunidades.

No ano seguinte, uma nova norma<sup>59</sup> foi instituída pelo governo federal e dificultou ainda mais a implementação da política de titulação dos territórios quilombolas. O novo decreto determinava que somente seriam contempladas pelo Artigo 68 as terras que eram ocupadas por quilombos no ano de 1888 e as que estavam ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos em 1988. Essa medida atingiu principalmente os quilombolas de áreas em conflito que na data da promulgação da Constituição, em 5 de outubro de 1988, não se encontravam na posse de seus territórios, justamente em decorrência das disputas. As comunidades que conseguiam cumprir esse requisito esbarravam em outra dificuldade: comprovar que ocupavam os territórios antes de 1888. Considerando que a posse era precária, esse se torna um feito complicado para as comunidades. O resultado desse decreto foi a paralisação das titulações das terras de quilombo pelo governo federal. Considerando a pressão exercida pelo Movimento Quilombola contra tais medidas é possível pensar que, embora não aparentes, havia setores descontentes com a política de titulação que conseguiram dentro do governo federal ter sua demanda atendida com a paralisação das titulações. No período de vigência dessa norma (dezembro de 2001 e novembro de 2003) nenhuma terra de quilombo foi regularizada.

O Movimento Quilombola permaneceu fazendo pressão para que a política fosse efetivamente retomada. Porta-vozes do Movimento fizeram duras críticas a FCP. Sem uma resposta efetiva do governo, o Movimento Quilombola se reuniu para pressionar o Judiciário. Nesse período, destaca-se o Mandato de Injunção impetrado por entidades representantes de remanescentes de comunidades de quilombos de diversos estados.<sup>60</sup> O Mandato indicava a omissão do Presidente da República em cumprir norma constitucional. O mandato foi julgado (precedente) em 2005, quando um novo Decreto já normatizava a questão.

A judicialização da titulação dos territórios quilombolas é sintomática tanto da inoperância do governo quanto do fortalecimento do Movimento Quilombola. Ao contrário de muitos movimentos sociais que entraram em declínio nos anos 1990, o Movimento Quilombola, assim como outros movimentos sociais rurais, se fortaleceu nesse período.<sup>61</sup> A efetivação das titulações não é o instrumento capaz de mensurar o crescimento do Movimento Quilombola. Independente do resultado final (a titulação) o processo de reconhecimento da comunidade como remanescente de quilombo tem como efeito o empoderamento da comunidade. Num processo circular, o Movimento Quilombola também se fortalece com a participação de mais comunidades, que aumentam sua visibilidade. O Movimento Quilombola se expande com a identificação das comunidades como remanescentes de quilombo. Nesse sentido, precisamos considerar que no período em que a FCP teve a responsabilidade de efetuar as titulações, mesmo que precariamente, o Movimento Quilombola também se ampliou. Isso já ocorria no momento anterior, e como

---

<sup>59</sup> Decreto nº 3.912 em 10 de dezembro de 2001. Disponível em: <http://www.domtotal.com/direito/pagina/detalhe/10980/decreto-n-3.912-de-10-de-setembro-de-2001>.

<sup>60</sup> Disponível em: <http://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/14785473/mandado-de-injuncao-mi-630-ma-stf> acesso dia 20/08/2011

<sup>61</sup> Segundo GOHN (2004), nos anos 1990 os movimentos sociais passaram por uma encruzilhada. Ao contrário do período de ascendência vivido nos anos 1980, o contexto político, social e econômico dos anos 1990 formou um impasse para muitos movimentos sociais, especialmente os urbanos. Por outro lado, outros movimentos sociais se fortaleceram usando a crise do período como estratégia.

veremos mais a frente esse é um processo contínuo, com períodos de pico. Mesmo depois de paralisadas as titulações, o reconhecimento (e a certificação) não estagnou. Portanto o Movimento Quilombola continuou ascendendo.

A pressão do Movimento Quilombola não se limita ao plano federal. No período em que as titulações do governo federal ficaram (na prática) paralisadas, muitas comunidades conseguiram regularizar seus territórios por meio de governos estaduais. Secretarias e órgãos estaduais foram responsáveis por 28 titulações entre 1995 e 2004<sup>62</sup>. Essas titulações mostram que o Movimento Quilombola atuava em vários estados e conseguia ampliar a política para além do governo federal.

Portanto, a paralisação das titulações pelo governo federal ao invés de enfraquecer o Movimento Quilombola surtiu o efeito contrário, represando a demanda das comunidades, fortaleceu o conjunto delas. Nos últimos vinte e dois anos foram organizados centenas de encontros de grupos negros rurais em todo Brasil. As práticas tradicionais desses grupos e a expropriação é o tema central desses encontros. A CONAQ atualmente centraliza a representação desses grupos, reunidos nas bases em associações locais e estaduais. O papel da CONAQ é dialogar com as instituições do Estado e da sociedade. A atuação da CONAQ se utiliza da linguagem legal com a qual procura dar reconhecimento aos costumes e práticas tradicionais.

“Operando a partir de novas estratégias, dentre elas o uso da linguagem jurídica como forma de se legitimar, as linhas de ação do movimento quilombola têm buscado sua legitimidade através das novas adesões, ampliando sempre as estatísticas sobre sua abrangência” (LEITE, 2010, pág. 23).

Outro trabalho fundamental realizado pela CONAQ é a formação dos líderes comunitários. Muitas lideranças não tem acesso à informação sobre os direitos das comunidades e o modo de acessá-los, e a CONAQ auxilia nesse processo de formação. Tudo isso explica o progressivo aumento de comunidades que demanda seus territórios.

### **3.2.1 A Mediação da Academia**

A expansão do número de comunidades demandando o direito a terra é explicada também pela mediação da academia. Uma das especificidades da implementação do direito à titulação dos territórios aos remanescentes de quilombos no Brasil foi que o Estado recorreu a

---

<sup>62</sup> As titulações realizadas por órgãos estaduais foram as seguintes:

ITERPA (Instituto de Terras do Pará) – 17

ITESP (Instituto de Terras de São Paulo) – 5

ITERMA (Instituto de Terras do Maranhão) - 4

Coordenação de Desenvolvimento Agrário (BA) – 1

Secretaria de Assuntos Fundiários do Rio de Janeiro – 1

academia para nortear algumas etapas dessas políticas. A aprovação do Artigo 68 criou na academia a disputa da palavra autorizada sobre os quilombolas, por parte principalmente dos profissionais de antropologia e de história e a discussão sobre o conceito de remanescentes de quilombos.

A demanda de organizações quilombolas pela implementação do Artigo 68 esbarrou com a escassez de produção acadêmica sobre o tema e a crescente necessidade de profissionais na área. Segundo ARRUTI (2006), o resultado dessa defasagem foi uma grande migração de antropólogos da área indígena para a quilombola. Isso resultou em mudança no entendimento dos remanescentes de quilombo pela própria academia e trouxe implicações na implementação da lei. Antes, a forma de caracterização de índios e negros nos trabalhos acadêmicos apontava dois paralelos distintos: enquanto os índios eram analisados sob o prisma da *etnicidade*, os negros eram pensados pela questão racial. Porém, desde as discussões para a aprovação do artigo constitucional, o entendimento em relação aos quilombolas começou a ser pensado em um aspecto mais amplo, focando na diferenciação cultural desses grupos. Isso se acirrou com a migração de especialistas entre áreas.

Enquanto a categoria quilombo não era tema preferencial na academia e sua criação se deu no plano político com a aprovação do artigo 68, o termo remanescentes tem sua origem nos trabalhos dos antropólogos voltados para a questão indígena. Esse conceito foi a estratégia para tornar inteligível a identidade de grupos com trajetória que remetia aos indígenas, mas que não tinham continuidade histórica com as sociedades de origem. Analogamente, para que as comunidades negras rurais pudessem ser beneficiadas pelo Artigo 68 o conceito de remanescentes tem uma importância fundamental, pois dilui a exigência de continuidade histórica restrita que poderia recair sobre a alteridade do grupo, aumentando potencialmente os grupos que podem se identificar como remanescentes de quilombo.

A referência para o uso do termo foi expressa pela Associação Brasileira de Antropologia (ABA) em documento de 1994 produzido pelo Grupo de Trabalho sobre Comunidades Negras Rurais da entidade. Considerando o conteúdo histórico do termo quilombo e reconhecendo os múltiplos significados que o mesmo vinha assumido através do uso por diversos atores sociais, o documento assinala o entendimento que passou a nortear as ações dos profissionais envolvidos na política de titulação:

“Contemporaneamente, portanto, o termo 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 de resistência na manutenção e reprodução de seus modos de vidas característicos num determinado lugar (Associação Brasileira de Antropologia, 1994).

Dessa forma, a conceituação que passou a nortear as políticas se afastou da necessidade de comprovação temporal que remetia a escravidão e da noção de resistência somente como fuga. Também englobou grupos heterogêneos em relação à questão racial, já que considera a permeabilidade dessas populações que não se encontravam apartadas de outros segmentos sociais.

Se o termo foi transformado praticamente num consenso pela antropologia, ele é bastante questionado por outros acadêmicos. A historiadora MOTTA (2006) é uma das intelectuais que questionam a posição de parte da academia em relação à política de titulação de territórios quilombolas. A autora aponta o Artigo 68 como uma brecha<sup>63</sup> de potencial democratizante dentre o conjunto de normas da Constituição de 1988 que considera extremamente conservador. Assim, o Artigo 68 acabaria por desviar a atenção dos acadêmicos sobre o quadro maior da questão agrária no Brasil. Alguns acadêmicos estariam estendendo a identidade quilombola para casos que não se relacionam com essa identidade, visando o direito a terra.

“...mesmo que consideremos, posto que inegável, a importância da questão étnica e cultural para a defesa dos direitos dos pobres do campo, a palavra quilombo tem uma marca histórica indiscutível.(...) O vocábulo consagrou-se, portanto, para se referir ao lugar de negros fugidos do cativo e a historiografia sobre o tema foi aos poucos endossando este último sentido, ao atrelar a noção de quilombo a uma história anterior de fuga e de resistência” (MOTTA, 2006).

Por outro lado, muitos historiadores vêm contestando o conceito de quilombo como fenômeno estrito e vinculado ao isolamento. Um desses exemplos está em *As camélias do Leblon e a abolição da escravatura de Eduardo Silva*. O autor define o Quilombo do Leblon como um quilombo abolicionista em contraposição ao quilombo rompimento (modelo consagrado pela historiografia). No modelo do quilombo abolicionista as relações próximas com a sociedade são parte fundamental de sua sobrevivência e articulação política.

Podemos citar dois casos em que os profissionais que lidam com essa questão combinaram metodologias das duas disciplinas para que o direito dos remanescentes de quilombos fosse garantido. No Quilombo Mocambo, ARRUTI (2006) utilizou um arsenal metodológico que combinava métodos da antropologia e da história. Nessa linha podemos verificar também o trabalho de MELLO (2012), que realizou pesquisa em arquivos públicos que reforçam as informações coletadas nas entrevistas com os quilombolas de Cambará - RS. Nesse caso, a pesquisa histórica ajuda a legitimar o discurso dos quilombolas, num espaço em que essa identidade sofre um grau de invisibilidade ainda mais intenso, já que a própria historiografia clássica tendeu a minimizar o uso da mão de obra escrava no Rio Grande do Sul.

O entendimento sobre o termo remanescentes desvincula-se da idéia de continuidade de práticas e de costumes, tornando o direito mais abrangente. Por outro lado, cria-se a dificuldade de delimitar os beneficiários. Se entendermos os quilombos sem a perspectiva do isolamento,

---

<sup>63</sup> Termo utilizado pela autora no texto **Brecha negra em livro branco**.

podemos imaginar quão permeáveis foram as fronteiras que os definiam. A miscigenação, o sincretismo e a adoção de formas de trabalho não tradicionais, não excluem o direito à titulação (considerando que a definição da ABA têm norteado o trabalho dos antropólogos do INCRA) mas exigem a delimitação de uma fronteira, principalmente para justificar a política para os opositores. Nesse processo de constituição do conceito de remanescentes de quilombo os antropólogos têm assumido um importante papel principal de mediação. Por constituírem um importante mediador, os profissionais de antropologia têm sido duramente criticados pelos opositores do direito dos remanescentes de quilombo a terra.

A participação da academia também tem sido fundamental na constituição de outro conceito importante para o direito dos quilombolas a terra. O conceito de território. Como vimos, o conceito que atualmente norteia o processo de titulação se calca no binômio identidade - territorialidade. As comunidades remanescentes de quilombo são aquelas que possuem uma identidade comum ligada a um espaço geográfico e um legado de resistência que remonta a escravidão. Dessa forma, os atributos essenciais são a existência de uma memória comum que esteja de alguma forma ligada a um território. Diferente do conceito de terra como propriedade, a terra território é um elemento fundamental na identidade dos remanescentes de quilombo. O conceito de território se diferencia do conceito de terra por ter como característica essa ligação diferenciada com o grupo. Dessa forma, a sobrevivência das comunidades remanescentes de quilombo passa, necessariamente pela permanência no local que ocupam e que lhes garante a manutenção da identidade do grupo.

### **3.2.2 A Delimitação das Fronteiras do Campo**

A eleição de Luís Inácio Lula da Silva candidato do Partido dos Trabalhadores foi um momento importante na história dos movimentos sociais do Brasil. A ascensão de Lula foi significativa por ser a vitória de um partido fortemente ligado aos movimentos sociais. Entre os diversos movimentos sociais que compõem a base do PT está o Movimento Negro. A expectativa de que a eleição de Lula significaria um governo comprometido com as demandas do Movimento Negro, e no caso aqui estudado do Movimento Quilombola foi em parte atendida com a criação do Decreto 4.887 (**Anexo C**), que revogou o anterior<sup>64</sup> e passou a regulamentar o Artigo 68.

Esse decreto foi resultado da pressão do Movimento Quilombola durante o período em que as titulações estavam paralisadas. Como já vimos, o MQ recorreu ao judiciário e aos governos estaduais, conseguindo que alguns reconhecessem seu papel no sentido de regularizar as terras quilombolas.

“Legislações estaduais de São Paulo, Pará, Maranhão e Rio Grande do Sul favoráveis ao direito territorial quilombola, já aprovadas e em vigor arrastaram a legislação federal para uma definição. O grupo jurídico constituído pela Casa

---

<sup>64</sup> O Decreto 3.912 foi revogado em 20/11/2003 por meio do Decreto 4.887 do presidente Luís Inácio Lula da Silva. Decreto 4.887 de 20/11/2003. Disponível em: <http://www.domtotal.com/direito/pagina/detalhe/11953/decreto-n-4.887-de-20-de-novembro-de-2003>.



Civil da Presidência da República estudou detalhadamente o assunto, ouviu diversos setores da sociedade civil, representantes de ministérios, especialistas em direito agrário, pesquisadores, associações quilombolas, representantes de ministérios, procuradorias, líderes dos movimentos negros entre outros e o resultado foi o Decreto 4887, assinado pelo Presidente da República em 20 de novembro de 2003” (LEITE, 2010, pág.21).

Algumas normas estabelecidas pelo novo decreto atenderam as reivindicações do Movimento Quilombola, principalmente a adoção do critério de autoreconhecimento e a revogação do critério temporal para a ocupação das terras reivindicadas. O Decreto também conseguiu articular dois entendimentos divergentes sobre o Artigo 68, dando a competência simultaneamente ao INCRA e a FCP. Dessa forma, o direito dos quilombolas a terra passou a ser considerado tanto do ponto de vista da questão cultural (FCP) quanto do ponto de vista da questão fundiária (INCRA).

A forma de titulação em vigor hoje, através do governo federal se dá primeiro pela certificação da Fundação Cultural Palmares respeitando o critério de autoidentificação, ou seja, o papel desse órgão é apenas emitir a certificação para encaminhar a solicitação ao INCRA. Após a obtenção da certidão, é solicitada a abertura de processo para titulação no INCRA. O órgão realiza um estudo da área, e elabora um relatório técnico que identifica e delimita o território da comunidade. O relatório é enviado para que os seguintes órgãos examinem suas competências:

- Instituto do Patrimônio Histórico e Nacional - IPHAN;
- Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA;
- Secretaria do Patrimônio da União, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão;
- Fundação Nacional do Índio – FUNAI;
- Secretaria Executiva do Conselho de Defesa Nacional; e
- Fundação Cultural Palmares.

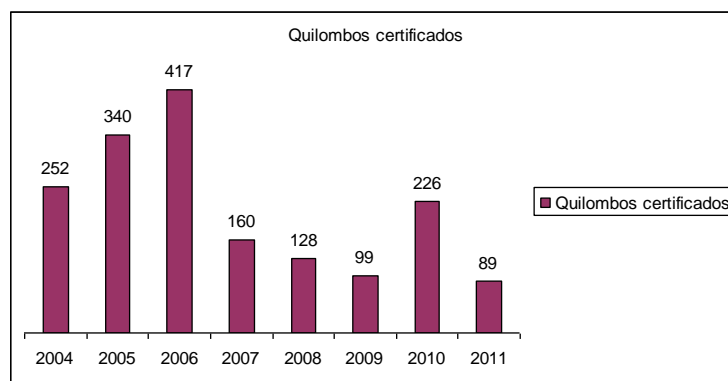
Não havendo manifestação de nenhum dos órgãos acima no período de 30 dias, o INCRA publica uma portaria de reconhecimento que declara os limites do território quilombola. A fase final do procedimento corresponde à regularização fundiária, com a retirada de ocupantes não quilombolas mediante a desapropriação e/ou pagamento das benfeitorias e a demarcação do território. Ao final do processo, é concedido o título de propriedade à comunidade, que é coletivo, pro-indiviso e em nome da associação dos moradores da área, e feito seu registro no cartório de imóveis.

O decreto institui também que deve haver conciliação quando há interesses contrários ao país, mas que ficam resguardados os direitos das comunidades. O prazo para a duração do processo varia muito dependendo do caso, mas segundo a assessoria de imprensa da FCP até hoje não houve negativa do INCRA à titulação de quilombos certificados. Os argumentos para explicar a demora, em vários casos de muitos anos, vão desde problemas com áreas de proteção ambiental ou de segurança nacional, incluindo a escassez de profissionais no INCRA. Após a implementação

desse novo instrumento normativo, as titulações realizadas pelo governo federal, até então paralisadas, foram retomadas.

Um dos maiores benefícios do Decreto 4.887, do ponto de vista do Movimento Quilombola é o critério de autoidentificação. O critério de autoidentificação se soma ao conceito redefinido de remanescentes de quilombo definido pela ABA, o que resulta num alcance maior da política. O resultado foi o crescimento no número de certificações de territórios quilombolas, com pico em 2006, conforme mostra o Gráfico 2:

**Gráfico 2: Número de Quilombos certificados por ano**



**Fonte: FCP (2011). Elaboração própria**

Essa tendência pode ser visualizada em todas as regiões (**Anexo D**).

Outra consideração importante é quanto à necessidade da criação da associação, que receberá o título expedido. Essa norma resulta em duas especificidades importantes para os quilombolas. A primeira é que, considerados como atores coletivos, os remanescentes de quilombo contam com a atenção do Ministério Público Federal. A atuação desse órgão em apoio aos quilombolas é anterior à primeira regulamentação e foi decisiva para a titulação de muitas comunidades.<sup>65</sup> Essa proteção especial garante aos quilombolas em casos de conflito com outros setores mais poderosos (que é provavelmente a maior parte dos casos) uma posição diferenciada, que pode não garantir a equivalência de posição, mas pelo menos que a diferença seja reduzida. Em **Mocambo: Antropologia e história do processo de formação quilombola**, Arruti mostra como as conquistas dos Xocós em seu processo de reconhecimento como remanescentes indígenas influenciou a comunidade do Mocambo a seguir o mesmo caminho. A grande alteração na realidade dos Xocós não foi a imediata conquista da terra, nem a interrupção das pressões dos fazendeiros. Mas, uma vez reconhecidos como remanescentes indígenas receberam a tutela da FUNAI e a intervenção do Ministério Público Federal nas investidas contra o grupo o que os diferenciou na população local. Essa proteção especial pode ser vista no comentário: “Os índios são importantes porque eles são federais” (ARRUTI, 2006).

A segunda característica é que a necessidade de criação de associação para o processo de titulação fortalece os laços comunitários e transforma os atores individuais em coletivos, o que

<sup>65</sup> Ver item 2.1.3

quase sempre significa o empoderamento desses atores. Durante o processo de autoidentificação os laços comunitários frequentemente se reforçam e delimitam os que estão dentro do grupo (quilombolas) e os que estão fora (não quilombolas). Esse é um processo quase sempre difícil, pois na maior parte dos casos, os remanescentes de quilombos possuem relações variadas com pessoas e grupos externos a comunidade. Essa mudança em relação a como a comunidade é vista também é interna. Os laços comunitários se fortalecem na busca de uma vitória comum. Também importante nesse processo é a troca de experiência com outros militantes do Movimento Quilombola e o consequente fortalecimento do próprio movimento. Resumindo, o que ocorre durante o processo de certificação é a constituição dos remanescentes de quilombo como sujeitos políticos.

Por essas razões o decreto em vigor foi considerado pelas lideranças do Movimento Negro e pelos setores que apoiam a causa quilombola como um grande avanço para a titulação. A contrapartida é o acirramento das pressões contrárias ao Decreto 4.887. Mesmo sob sua vigência, o processo de titulação foi dificultado com a edição de duas normas inferiores, a Portaria FCP nº 98 de 2007 e a Instrução Normativa nº 49. A primeira dificultou o processo de inclusão de novas comunidades no Cadastro Geral de Remanescentes das Comunidades dos Quilombos. A Portaria 49 do INCRA publicada em 2008 viola o critério de auto-identificação e amplia as exigências impostas à elaboração dos relatórios de identificação das terras. Essa norma se somou a Instrução Normativa nº 20 de 2005 que criou a exigência do relatório antropológico de caracterização histórica, econômica e sociocultural da comunidade. Anteriormente só era exigido um relatório de identificação do território que não incluía o relatório antropológico. Essas normas estão em vigência, apesar de todas as críticas do Movimento Quilombola e resultaram na maior burocratização do processo de titulação. O efeito desses avanços e retrocessos na política de titulação de territórios quilombolas será apresentado no tópico Efetividade da Reação.

O campo da temática quilombola começou a ser constituído com a organização da demanda dos próprios quilombolas para a titulação de suas terras. Ainda que nesse primeiro momento não tenhamos conhecimento da oposição dos ruralistas, é aí que começa a surgir uma nova forma de reivindicar terras. A delimitação vai se formando na medida em que a demanda se positiva na lei e começa a ser implementada. Na dinâmica da delimitação do campo, o Legislativo foi, no primeiro momento, a instância favorável aos quilombolas. Não obstante as discussões, a norma que garante o território aos quilombolas foi aprovada no Legislativo (ANC). A primeira tentativa de regulamentação, que tinha bastante consonância com os anseios do Movimento Quilombola, também partiu e foi aprovada no Legislativo, sendo vetada pelo Executivo. À partir disso, o Executivo regulamentou o Artigo 68 de forma bem mais conservadora. Posteriormente, o Executivo endureceu ainda mais a regra de regulamentação. Somente em 2003, o Executivo começou a ter mais consonância com os anseios do Movimento Quilombola. A partir desse momento, os papéis se invertem. Virão do Legislativo as tentativas de suprimir o Decreto em vigor, como veremos no próximo capítulo.

## 4 CAPÍTULO III - A REAÇÃO DA BANCADA RURALISTA CONTRA OS REMANESCENTES DE QUILOMBO

### 4.1 As Primeiras Ofensivas

Como vimos, durante a Assembleia Nacional Constituinte, a proposta de regularização das terras quilombolas gerou questionamentos. As críticas partiram de quatro deputados, dois deles ruralistas. Um dos argumentos afirmava o risco à propriedade privada. Mesmo assim, as propostas de supressão do texto não foram vitoriosas. Sete anos depois, a Senadora Benedita da Silva apresentou um Projeto de Lei do Senado para regulamentar o Artigo 68. Embora o PLS desse ao Artigo 68 um escopo bastante abrangente do direito (considerando sua similaridade com o Decreto 4.887), ele também foi aprovado na Câmara e no Senado. Portanto, consideramos que os ruralistas ainda não tinham percebido o potencial do Artigo 68 e a demanda do Movimento Quilombola.

Com a aprovação do Decreto 4.887 tem início a reação visível contra o Movimento Quilombola. O discurso dos representantes ruralistas que defendem que as ações contra o Decreto 4.887 não atacam diretamente os quilombolas. O discurso ofensivo direto contra o Artigo 68 consistiria numa prática política arriscada, afinal atacaria o direito de um grupo subalterno positivado na Constituição. Por isso, conforme será apresentado aqui, as críticas ao Artigo 68 não partem de parlamentares, mas dos grupos ruralistas mais agressivos. Os discursos dos parlamentares criticam o Decreto 4.887 que é o instrumento de regulamentação. Consideramos que o discurso antiquilombola é aquele que se orienta no sentido contrário ao que é defendido pelas associações quilombolas, especialmente a CONAQ, que centraliza a representação desse movimento. Como o Movimento Quilombola defende que o Decreto 4.887 regulamenta o Artigo 68 de forma adequada, consideraremos as propostas contrárias ao Decreto como antiquilombolas. Esse instrumento atendeu algumas das reivindicações do Movimento Quilombola e pode ser considerado uma conquista desse grupo por sua pressão junto ao Estado. Entre a aprovação do Artigo 68 e essa regulamentação, o Movimento Quilombola foi se fortalecendo e formando alianças com outras organizações e grupos. E a reação dos opositores se dá principalmente no sentido de questionar esse movimento, esvaziando-o de sentido, através do questionamento da identidade quilombola, que é seu diferencial.

Não verificamos nenhuma proposta de emenda constitucional para alterar o Artigo 68. Todas as propostas são de modificar sua regulamentação para reduzir os potenciais reivindicantes. Segundo Valdir Colatto (em entrevista, Nov 2011) a modificação da regulamentação poderia trazer benefícios aos **verdadeiros quilombolas**. O processo de titulação seria acelerado e os remanescentes seriam os verdadeiros **donos** já que a propriedade seria titulada individualmente. Essa possibilidade tenderia a enfraquecer o Movimento Quilombola, já que a necessidade de criar associação não existiria. Também não leva em consideração a alteridade dessas comunidades e suas relações sociais. Vamos agora mapear cronologicamente as ações antiquilombolas.

### 4.1.1 Ação Direta de Inconstitucionalidade

A primeira ofensiva institucional contra o Decreto 4.887 foi apresentada em 2004, pelo Partido da Frente Liberal (PFL) atual Democratas (DEM). O partido impetrou uma Ação Direta de Inconstitucionalidade<sup>66</sup> contra o Decreto 4.887 no Supremo Tribunal Federal. Os principais argumentos da ADI são: que o Executivo extrapola sua competência ao regulamentar o Decreto 4.887; a inconstitucionalidade do uso da desapropriação, prevista no art. 13 do Decreto 4.887/03, e o do pagamento de indenização aos detentores de títulos incidentes sobre as áreas quilombolas, considerando que o próprio constituinte já teria operado a transferência da propriedade das terras dos seus antigos titulares para os remanescentes dos quilombos; a inconstitucionalidade do emprego do critério de autoatribuição; a invalidade da caracterização das terras quilombolas como aquelas utilizadas para “reprodução física, social, econômica e cultural do grupo étnico”, bem como a impossibilidade do emprego de “critérios de territorialidade indicados pelos remanescentes das comunidades de quilombos” para demarcação destas terras, considerando que isto sujeitaria o procedimento administrativo aos indicativos fornecidos pelos próprios interessados.

Em relação à competência para regulamentar o Artigo Constitucional existe um amplo debate jurídico sobre os limites do Executivo em regular artigos constitucionais. Não nos cabe aqui discutir a doutrina jurídica, por isso usaremos as considerações do Ministério Público Federal apresentadas em parecer contrário a ADI. O parecer é contrário a afirmação de que o decreto extrapola o limite do executivo, pois caso ele fosse anulado, automaticamente o decreto anterior<sup>67</sup> voltaria a ser válido. A questão aqui é que o decreto anterior ao atual também foi um decreto presidencial, ou seja, ele também seria inconstitucional. No caso em que a norma sob julgamento será substituída por norma que apresente o mesmo vício de inconstitucionalidade e a ação não apresente o pedido de anulação da norma anterior também, o processo não é admitido pelo STF. Ou seja, para que a ADI fosse acatada ela deveria propor a anulação do Decreto 4.887 e do Decreto 3.912, o que não é o caso.

É preciso reafirmar que o então Presidente Fernando Henrique Cardoso vetou o Projeto de Lei do Senado que pretendia regulamentar o Artigo 68, sob o argumento de que a norma constitucional era autoaplicável, não necessitando, portanto de apreciação do Congresso. O Presidente Fernando Henrique Cardoso já havia regulamentado o Artigo 68 por meio de dois decretos. O Decreto 3.912 foi o primeiro instrumento a regulamentar o Artigo 68. Não houve reação institucional contra esse instrumento. Fica evidente que o argumento de inconstitucionalidade atende unicamente a questões políticas.

---

<sup>66</sup> ADI Nº 3239-9/600. Apresentada pelo DEM em 2004. Disponível em: [www.stf.gov.br](http://www.stf.gov.br), ainda não foi julgada

<sup>67</sup> Decreto 3.912, de 10 de setembro de 2001 de autoria de Fernando Henrique Cardoso.

“... o Presidente Fernando Henrique Cardoso vetou integralmente o meu projeto, (PSL 12939) o meu substitutivo, e o argumento central que foi utilizado por eles, pelo governo era de que eles consideravam o Artigo 68 auto-aplicável, portanto, não careceria legislação ordinária alguma, era só aplicar, ou precisava só de decreto de procedimento administrativo e tal, que foi o que o Lula fez” (Deputado Luiz Alberto, Nov. 2011).

Ainda em relação à competência o parecer do Ministério Público Federal aponta que não se trata de decreto autônomo e ainda que o fosse isso não o tornaria inconstitucional, já que não há problemas na regulação de artigos constitucionais.

Por conseguinte, não procede o argumento sustentado na ADI 3.239, de invalidade do Decreto 4.887/03, por tratar-se de regulamento autônomo. O ato normativo em questão não é regulamento autônomo, mais, ainda que fosse isto não o tornaria inconstitucional. Isto porque, é perfeitamente admissível à edição de normas infralegais cujo objetivo seja viabilizar procedimentalmente a aplicação de normas constitucionais revestidas de aplicabilidade imediata - como é o caso do art. 68 do ADCT (SARMENTO, 2008, pág. 42).

Sobre a questão da desapropriação, o parecer reconhece que há procedência parcial da ADI. A propriedade das terras ocupadas por quilombo foram transferidas com a própria Constituição. Na prática essa realidade não se aplica. O lugar subordinado que as comunidades quilombolas historicamente ocupam dificulta o acesso ao direito sem a interferência ativa do Estado. Como já foi dito, o processo de expropriação que avança sobre as comunidades é resultado da desigualdade de forças entre grupos agroindustriais, empreendimentos turísticos e especulação imobiliária urbana. A garantia constitucional sem a regularização fundiária e a emissão do título correspondente não alterou a realidade das comunidades em relação à pressão sobre suas terras. A propriedade das terras de quilombo foi decidida durante a Constituinte, mas os quilombolas não dispõem de recursos para fazer valer esse direito. Em se tratando de um grupo em situação de vulnerabilidade, é preciso que o Estado intervenha na questão para igualar as forças.

Outro argumento da ADI é a utilização do critério de autoidentificação. O texto da ADI defende que a adoção dessa prática compromete a legitimidade dos processos, pois os demandantes do benefício não poderiam eles próprios atestar seu direito ao território. Sobre esse tema o parecer é direto. O critério de autoidentificação é sustentado pela Convenção 169 da OIT, que foi ratificada pelo Brasil. Além disso, o parecer alega que a autoatribuição identitária não constitui a única

exigência, o laudo antropológico também é exigido no processo, como consta no Decreto em questão.

Sobre a caracterização dos territórios quilombolas em sua função de “reprodução física, social, econômica e cultural do grupo étnico”, o parecer evidencia que o Artigo 68 já reconhecia a condição diferenciada dos remanescentes de quilombo, como grupo étnico. Merece destaque o Parecer do Procurador Geral da República, Cláudio Fonteles, que acresce aos argumentos anteriores a ideia de que o Artigo 68 teria eficácia imediata, independente de regulamentação, pois é uma norma de proteção a um grupo em estado de vulnerabilidade. (PIOVESAN & SOUZA, 2006)<sup>68</sup>.

O encaminhamento da ADI pelo PFL teve também a oposição da Advocacia Geral da União (AGU). A alegação preliminar da AGU é de que não há ofensa à Constituição Federal, pois a regulamentação do Artigo 68 é de competência do executivo, não sendo necessária a regulamentação do legislativo para a norma. Em relação à desapropriação, a AGU defende que esse mecanismo possibilitaria um resgate da expropriação sofrida pelos quilombos, “**possuindo o instituto, nítido interesse social**” (PIOVESAN & SOUZA, 2006).

A ADI foi apresentada pelo PFL e cabe aqui ressaltar a expressividade do partido na Bancada Ruralista. Embora os parlamentares ruralistas coloquem seus interesses agrários acima de questões partidárias, eles (quase sempre) se elegem por legendas conservadoras que são contrárias a propostas democratizantes. O PFL é um desses partidos, embora a reforma agrária seja um de seus princípios, o partido apregoa que essa reforma deve ser descarregada de ideologia. Na prática o PFL/DEM é um partido que se coloca contra propostas democratizantes da terra. Desde a formação da Bancada Ruralista o PFL/DEM é um dos partidos que tem mais força de representação na mesma. (VIGNA, 2003)<sup>69</sup> Por tudo isso, consideramos essa uma reação não da Bancada Ruralista, mas que tem ligação com seus interesses.

No início de 2012 o debate sobre a validade do Decreto 4.887 foi acirrado com a proximidade do julgamento da ADI. Nesse período, muitos opositores e apoiadores do Movimento Quilombola se apresentaram ao Supremo Tribunal Federal, solicitando sua participação no processo como “*amicus curiae*”<sup>70</sup>, entre eles: 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

---

<sup>68</sup> Outra forma de pressão junto ao STF foi o envio de um contraditório a ADI assinado por diversas organizações quilombolas enviado ao STF.

<sup>69</sup> Até a legislatura 1999/2002, o PFL se manteve como a primeira força de representação na bancada ruralista (VIGNA, 2003). Na legislatura 2003/2007, o partido perdeu 10 ruralistas que não foram reeleitos, mas elegeu 5 novos parlamentares e recebeu mais três deputados do PPB (Francisco Rodrigues/RR, João Ribeiro/TO e Luis Barbosa/RR). O percentual de ruralistas no partido em relação aos deputados não ruralistas só é menor do que o do PP. Disponível em: [http://www.mda.gov.br/portal/nead/arquivos/view/textos-digitais/Artigo/arquivo\\_100.pdf](http://www.mda.gov.br/portal/nead/arquivos/view/textos-digitais/Artigo/arquivo_100.pdf)

<sup>70</sup> Significado: amigo da corte.

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). Da parte do Movimento Quilombola houve solicitação de audiência pública ao STF. Desde 2010, entidades de defesa dos quilombolas já solicitavam a realização de audiência pública, mas essas solicitações se intensificaram em 2012 (Tabela 1). A pressão do Movimento Quilombola tem se traduzido de diversas maneiras, incluindo ato público em Brasília, audiências com Ministros do Supremo e com a Presidência, além de pedidos de atenção enviados diretamente ao STF (Tabela 2).

**Tabela 1: Datas das Solicitações para Audiência Pública requeridas pelas Entidades *Amicus Curiae*.**

<b>Data</b>	<b>Entidades</b>
25/05/10	Instituto ProBono Conectas Direitos Humanos Sociedade Brasileira de Direito Público
08/06/10	Frente Parlamentar em Defesa dos Quilombos (Presidente Vicentinho)
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: Site do STF (Consulta em 26/03/2014).

**Tabela 2: Pedidos de atenção enviados ao STF**

<b>Data</b>	<b>Pedidos de atenção</b>
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: Site do STF (Consulta em 26/03/2014).

A mobilização do Movimento Quilombola mostra a grande preocupação em relação a ADI, conforme relato do Deputado Luiz Alberto.

“Eu tenho muita preocupação do que vai sair do Supremo Tribunal Federal em relação a ADI do DEM. Como eu volto a dizer, o Supremo não está imune aos interesses também econômicos, não julga só na letra fria da lei, se fosse assim muitas questões não teriam os desdobramentos que tem... Já tivemos reuniões com os ministros, com o relator, com alguns membros do Supremo Tribunal Federal, as próprias comunidades estiveram aqui em Brasília conversando com alguns ministros, foram recebidos pela Presidência da República, pela própria Presidenta Dilma...” (Deputado Luiz Alberto, Nov. 2011).

Apesar de todo esse esforço, o voto do relator da matéria Cezar Peluso, então Presidente do Supremo Tribunal Federal, foi pela inconstitucionalidade do Decreto. Após a argumentação de



Peluso, a ministra Rosa Weber pediu vista e foi atendida pelo plenário <sup>71</sup>. O impasse em relação ao julgamento da ADI também desagradou os ruralistas. Em maio de 2013, a Frente Parlamentar de Agropecuária enviou um pedido de atenção ao STF sobre a ADI <sup>72</sup>.

#### 4.1.2 As Ações Judiciais

A ADI foi o primeiro instrumento institucional, contra o direito ao território dos remanescentes de quilombos. A ele acrescentaram-se outras ações, vindas de particulares. Com a regulamentação instaurada pelo Decreto 4.887, como vimos anteriormente, a oposição ao direito a terra pelos quilombolas começa a ficar mais visível. Além da ADI, há um aumento significativo de processos judiciais contra a titulação de áreas específicas.

Entre 1993 (quando a primeira ação foi impetrada) e fevereiro de 2013, a CPI-SP levantou 325 ações judiciais envolvendo terras de quilombo. Dessas, 252 estão em curso, 60 foram extintas e 13 encontram-se atualmente suspensas. As ações que estão em curso envolvem 131 terras de quilombo distribuídas em 20 estados. A maior parte das ações (148) foi proposta em defesa dos direitos dos quilombolas, 101 ações são contra os quilombolas e três são ações discriminatórias, que segundo a CPI-SP, não podem ser classificadas nem contra nem a favor dos quilombolas <sup>73</sup>.

O levantamento realizado pela Fundação Pró-Índio de São Paulo mostra que a partir de 2004 houve um aumento significativo no número de ações judiciais contra quilombolas. Além do crescimento numérico, as ações também mudam de tipo. Antes eram, em geral, ações possessórias contra os quilombolas, nesse momento o INCRA também passa a ser citado como réu. Essa mudança aponta no sentido de uma orquestração de interesses contrários a política de titulação. Como o INCRA é o instituto responsável pela titulação, ele também passa a ser alvo de processos judiciais. Mesmo considerando a falta de pessoal e de recursos para a titulação, cabe lembrar, que o Movimento Quilombola foi contra a mudança de competência para a FCP no governo FHC. O argumento era de que o INCRA possuía maior experiência com esse tipo de trabalho. A Casa Civil tinha, nesse momento, o entendimento que o INCRA estaria politizando a questão, por sua proximidade com alguns movimentos sociais como o MST. (Dr. Wilson Calvo, Nov. 2011) Alguns opositores acusaram diretamente o INCRA de fraude na criação da demanda. Nesse sentido são emblemáticas as reportagens do Jornal Nacional <sup>74</sup> e da Revista Veja <sup>75</sup>.

“O Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) dividiu uma comunidade negra que vive na região central do Rio Grande do Sul desde o início do século XIX. O INCRA demarcou na área um quilombo chamado São Miguel. Parte dos negros se opôs ao

<sup>71</sup> Até o momento não há data confirmada. (Consulta em: 26/03/2014)

<sup>72</sup> Informação disponível no site do STF. Consulta em: 26/03/2014

<sup>73</sup> Disponível no site da CPI-SP. Dados de fevereiro de 2013. Consulta realizada dia 11/04/2014.

<sup>74</sup> Reportagem de José Raimundo e German Maldonado 14.05.2007 Disponível em: [http://www.youtube.com/watch?v=\\_vEcbpMQeAU](http://www.youtube.com/watch?v=_vEcbpMQeAU)

<sup>75</sup> Reportagem A farra da antropologia oportunista publicada em 5 de maio de 2010

processo. José Adriano Carvalho explica por quê: "O INCRA veio com papo de regularizar minhas terras, mas, quando mostrei que a documentação estava em ordem, eles disseram que a intenção era tirar os brancos daqui", afirma. Carvalho se recusou a declarar que era descendente de quilombolas e, por isso, pode ser expulso da terra onde nasceu há 68 anos" (COUTINHO, PAULIN & MEDEIROS, 2010).

Segundo eles o INCRA estaria mobilizando comunidades rurais para que se identificassem como remanescentes de quilombo e exigissem a titulação. Assim, essas ações ajuizadas por particulares começam a apresentar sinais de um movimento antiquilombola mais abrangente <sup>76</sup>.

Os resultados das ações judiciais tem sido diversos, em alguns casos beneficiam os quilombolas e em outros contrariam esses interesses. Nesse ponto, há uma especial preocupação do Movimento Quilombola, pois o judiciário tem determinado reintegração de posse a muitos proprietários. Do mesmo modo que a ação no STF, as ações judiciais particulares também criam muita insegurança ao Movimento Quilombola. Segundo o Deputado Luiz Alberto, as decisões contrárias aos quilombolas são resultado em alguns casos da falta de entendimento da questão quilombola, e de outro da proximidade de juízes com grandes proprietários de terras.

“O judiciário tem cumprido um papel extremamente danoso em relação a essas comunidades, danoso, de um lado imagino por ignorância absoluta dos instrumentos legais que existem, e de outro que o judiciário não está imune aos interesses econômicos também dos seus pares, então seria o caso de criar instrumentos de suspensão de juízes e ministros de tribunais superiores quando fossem partes interessadas, não admito que um juiz possa conceder sentença de reintegração de posse a fazendeiros contra comunidades quilombolas, a legislação não permite, então, os juízes lidando com má fé, continuam concedendo esses instrumentos sentenciais” (Deputado Luiz Alberto, Nov 2011).

## **4.2 A Reação da Bancada Ruralista no Congresso Nacional**

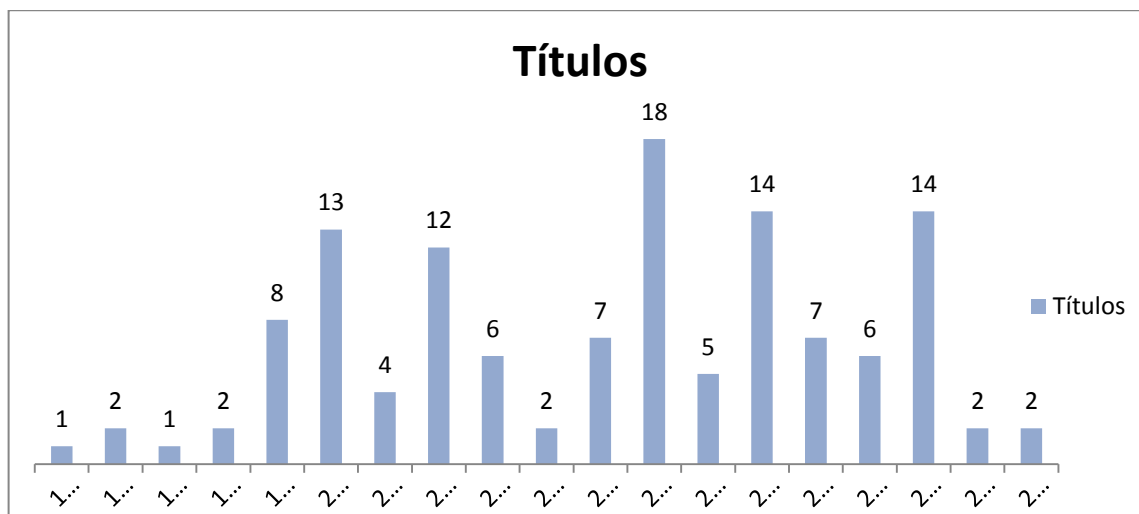
A proposição da ADI e o aumento no número de processos judiciais que questionam o

---

<sup>76</sup> A Fundação Pró-Índio de SP aponta ações possessórias propostas por particulares em curso contra as titulações de territórios quilombolas. Entre os autores estão empresas e proprietários. Existem também ações de outros tipos, como Mandatos de Segurança. Esse é o caso da Aracruz Celulose que impetrou um mandato de segurança no Tribunal Regional Federal da 2ª Região que suspendeu a publicação da portaria que reconhece o título de posse da Comunidade Linharinho, em Conceição da Barra (ES). Disponível em: [http://www.cpis.org.br/acoes/html/i\\_resultados.html](http://www.cpis.org.br/acoes/html/i_resultados.html) e <http://www.reporterbrasil.org.br/exibe.php?id=1569> acesso dia 29/08/2011

direito ao território dos quilombolas embora tragam insegurança ao Movimento Quilombola, não foram capazes de paralisar ou impedir que o número de titulações crescesse progressivamente desde a retomada das titulações em 2003. Essa progressão se intensifica vigorosamente em 2006, o ano em que houve o maior número de titulações até hoje, conforme mostra o Gráfico 3:

**Gráfico 3: Territórios quilombolas titulados por ano**



**Fonte: Comissão Pró-Índio (Elaboração própria – Outubro de 2014). Obs.: Os dados acima somam todas as titulações, inclusive as realizadas por órgãos estaduais.**

Como podemos ver no gráfico acima, os anos 2000, 2002, 2006 e 2008 apresentam os maiores números de comunidades tituladas. Entretanto, é preciso lembrar que entre 1999 e 2002 o processo de titulação estava a cargo da Fundação Cultural Palmares, portanto essas titulações foram realizadas sem desapropriação de posseiros não quilombolas. Considerando a importância da desapropriação na garantia do direito dos quilombolas à terra podemos verificar um aumento efetivo no número de titulações por parte do governo federal.

Além desse aumento de titulações também deve ser considerado que os novos processos envolvem terras de interesse de poderosos grupos, como exemplo a comunidade Linharinho ES, reivindicada pela Aracruz Celulose<sup>77</sup>. Ou seja, o processo de titulação passou a ser mais ofensivo regularizando áreas disputadas por grandes empreendimentos.

Outro fator que acirrou a reação contra os remanescentes de quilombo foi o crescimento da demanda em estados onde as comunidades remanescentes de quilombo tinham pouquíssima visibilidade. Como vimos anteriormente, a demanda quilombola foi organizada principalmente nos estados do Maranhão e Pará. Nesses estados a pressão do Movimento Quilombola resultou na criação de institutos (respectivamente ITERMA e ITERPA) para a regularização fundiária dos territórios quilombolas. Esses institutos atuam em conjunto com órgãos federais ou de modo independente. Por isso, a paralização das titulações não ocorreu nesses estados. Outros governos

<sup>77</sup>Disponível em: [http://www.cpis.org.br/acoes/upload/arquivos/Terras%20Quilombolas%20-%20Balan%C3%A7o%202008%20revisado\\_abril.pdf](http://www.cpis.org.br/acoes/upload/arquivos/Terras%20Quilombolas%20-%20Balan%C3%A7o%202008%20revisado_abril.pdf) acesso em: 28/08/2011

estaduais também criaram institutos para regularização dos territórios quilombolas. A Tabela 3 apresenta as titulações realizadas pelos órgãos federais e desses institutos.

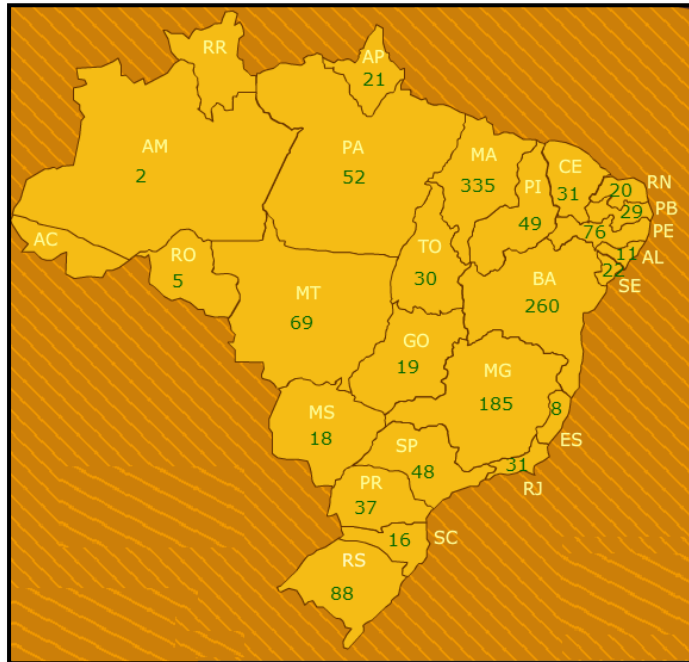
**Tabela 3: Titulações por estado**

Estado	INCRA	FCP	Órgão Estadual	Órgão estadual em associação com o INCRA ou FCP	Comunidades Tituladas
Amapá	2	1	-	-	3
Bahia	-	2	2 SPU	1 INTERBA/FCP 1 CDA/FCP	6
Goiás	-	1			1
Maranhão	-	-	21 INTERMA	14 INTERMA/INCRA	35
Mato Grosso	-	1	-	-	1
Mato Grosso do Sul	2	2	-	-	4
Minas Gerais	-	1	-	-	1
Pará	9	1	28 INTERPA	16 INTERPA/INCRA	54
Pernambuco	-	2	-	-	2
Piauí	-	-	-	4 INTERPI/INCRA	4
Rio de Janeiro	-	1	1 Sec de Ass. Fund.	-	2
Rio Grande do Sul	4	-	-	-	4
Roraima	1	-	-	-	1
Santa Catarina	1	-	-	-	1
São Paulo	-	1	5 ITESP	-	6
Sergipe	2	1	-	-	3

Fonte: INCRA (Consulta em 10/10/2014). Obs.: Última atualização do documento do INCRA em 23/12/2013.

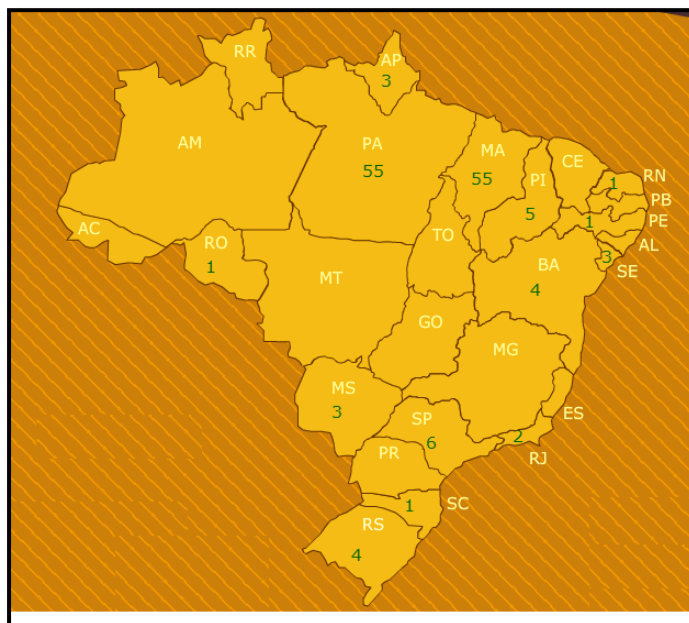
Como apresentado na tabela acima, os órgãos estaduais foram responsáveis por muitas titulações. Mas isso se limitava apenas a Bahia, Maranhão, Pará, Piauí, Rio de Janeiro e São Paulo. Outros estados não possuíam nenhum órgão responsável pela questão. A disparidade entre titulação e certificação mostra a dificuldade de realizar titulações em algumas regiões. As Figuras 1 e 2 apresentam as diferenças entre essas duas etapas em 2014.

**Figura 1: Número de processos de titulação no INCRA por estados**



Fonte: Comissão Pró-Índio (Consulta em 06/12/2014).

**Figura 2: Número de Territórios Titulados por estado**



Fonte: Comissão Pró-Índio (Consulta em 06/12/2014).

Como podemos ver entre 2008 e 2009 as certificações cresceram muito mais do que as titulações. Há também um crescimento importante em estados que tinham pouca representação. A

região sul não tinha até 2009 nenhuma área de quilombo titulada. Somente em 2010 o primeiro quilombo certificado recebeu o título, o Quilombo da Família Silva.

O aumento do número de titulações e a ampliação dos processos em estados onde a demanda quilombola era ignorada pelos governos são fatores que demonstram a expansão do Movimento Quilombola e o aumento de seu poder de pressão junto ao Estado. Soma-se a isso o crescimento expressivo de certificações. O aumento significativo de certificações, e por consequência, da expectativa de titulações, resultou no fortalecimento da oposição contra a política de titulação de territórios quilombolas. É nesse momento que se inicia a reação mais agressiva da Bancada Ruralista contra os remanescentes de quilombo.

#### 4.2.1 A Primeira Proposta no Congresso contra o Decreto

A reação da Bancada Ruralista representa sua disputa para manter inalterada a estrutura fundiária que lhe garante o lugar de dominante no campo. A partir desse período podemos ver a emergência de um forte opositor ao direito dos quilombolas a terra: a Bancada Ruralista representada especialmente pelo Deputado Federal Valdir Colatto<sup>78</sup> - principal porta-voz dos ruralistas contra o direito ao território pelos remanescentes de quilombos. Em seus dois últimos mandatos (2003- 2007 e 2007-2011) ele tem mostrado uma forte atuação contra demarcações de terras indígenas e titulações de terras quilombolas. Essa atuação não se limita ao Congresso, o deputado tem procurado apoio junto ao judiciário e órgãos do executivo.

O Deputado Valdir Colatto reúne várias das características que são apontadas como especificidades dos ruralistas. Seu histórico político tem início na área sindical, passa pela superintendência da Organização das Cooperativas Brasileiras e pela fundação de uma associação de produção ambiental. Assim, ele conta com uma rede de pertencimento múltipla entre os ruralistas. O Deputado vê a **questão quilombola** como uma entre outras problemáticas que **ameaçam** a propriedade da terra no Brasil.

“A questão dos quilombolas é uma questão fundiária, não é só a questão quilombola, nós temos que resolver o problema de direito e propriedade no Brasil, que é a garantia constitucional e a garantia do regime democrático, quando você não tem mais direito de propriedade privada, você não tem democracia...” (Deputado Valdir Colatto, Nov 2011).

A primeira ação do Dep. Fed. Valdir Colatto contra a política de titulação de territórios quilombolas foi à apresentação (em 2007) do Projeto de Decreto Legislativo (PDL) 44 que pretende sustar o Decreto 4.887. Colatto se vale do mesmo argumento da inconstitucionalidade já enunciado pelo PFL na ADI. Também são por ele citados os custos com as desapropriações, que aumentam a necessidade de verbas para o INCRA, e a falta do critério de temporalidade da

---

<sup>78</sup> Engenheiro agrônomo, vice-presidente da Frente Parlamentar de Agropecuária<sup>26</sup>, está em seu sexto mandato na Câmara dos Deputados.

ocupação das terras pelos quilombolas. Além desses argumentos, o PDL 44 também apresenta o caso do quilombo **Invernada dos Negros**, como exemplo emblemático dos malefícios causados pela aplicação do Decreto atual. Para o Deputado, os maiores prejudicados são os moradores não quilombolas que correm o risco de terem suas terras desapropriadas. O texto também alerta para o risco da criação de conflitos raciais entre **amigos e vizinhos**.

A tramitação do PDC 44 reforça a ideia de que embora a Bancada Ruralista seja suprapartidária, há um alinhamento de parlamentares do DEM a favor da proposta, assim como dos parlamentares do PT do lado contrário (Tabela 4).

**Tabela 4: Tramitação do PDC 44**

Comissão	Data	Situação	Voto Contra	Voto favorável
CDHM (Comissão de Direitos Humanos e Minorias)	30/10/2007	Reprovado (Parecer contrário aprovado por unanimidade)	Iriny Lopes (PT – ES) Relatora	-
CAPADR (Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural)	06/12/2007	Aprovado	Assis do Couto (PT- PR) Anselmo de Jesus (PT- RO) Domingos Dutra (PT-MA)	Eduardo Sciarra (DEM – PR)
CCJC (Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania)	19/12/2007	Retirado da Pauta em 25/11/2008	Gonzaga Patriota (PSB – PE) Relator	-

**Fonte: Site da Câmara dos Deputados. Elaboração Própria.**

O PDC está na CCJC desde 2007. Após várias tentativas de votação, o projeto foi arquivado em 2011 e desarquivado no mesmo ano. Foi devolvido ao relator Gonzaga Patriota que já tinha apresentado voto contrário ao projeto. Em 2011 o Deputado Valdir Colatto apresentou o mesmo texto como Projeto de Lei 1836/2011, que se encontra no início da tramitação.

Ainda em 2007, o Deputado Celso Mandaner (PMDB/SC)<sup>79</sup> apresentou a PEC161 que previa a alteração dos art. 225 e 231 da Constituição Federal, e o art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. O objetivo da Proposta era “vedar qualquer utilização que comprometa a integridade dos espaços territoriais especialmente protegidos; determinar a demarcação de terras indígenas por meio de lei e determinar que os títulos das terras pertencentes a quilombolas sejam expedidos por meio de lei.” Dessa forma, a proposta aliava os interesses ruralistas contra as demarcações para povos indígenas e as titulações para comunidades quilombolas. A PEC 161 teve sua tramitação Em 2009, foi pensada à PEC 215 da qual falaremos

<sup>79</sup> Celso Maldaner é Deputado Federal pelo PMDB de Santa Catarina. Formado em ciências políticas e econômicas, presidiu a Associação dos Municípios do Oeste de Santa Catarina (1994-1995) e a Associação dos Municípios do Entre-Rios (2001). Foi prefeito de Maravilha (SC) pelo PMDB (1982-1985/ 1993-1996/ 2001-2004) e ocupou o cargo de secretário estadual do Desenvolvimento Regional (2003-2006). É empresário (dono de rede que comercializa pneus). É irmão de Casildo Maldaner (senador e ex-governador de Santa Catarina). Faz parte da bancada ruralista.

<http://www.excelencias.org.br/@parl.php?id=4077>

mais a frente. Também em 2007, o Deputado Abelardo Lupion apresentou à Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural<sup>80</sup>, requerimento solicitando a constituição de uma Subcomissão Permanente que trataria da Agricultura Familiar, Assuntos Agrários e Fundiários. Entre os subtemas que deveriam ser tratados está a titulação de terras, junto as demarcações quilombolas e a reforma agrária. Entendemos que nesse momento, a organização em torno do tema se iniciava e alguns deputados, como Valdir Colatto, Celso Maldaner e Abelardo Lupion procuravam apresentar a questão a outros ruralistas.

Durante apresentação das negociações sobre crédito agrícola, o Deputado Valdir Colatto apresentou a Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural três temas considerados prioritários pelo parlamentar: a expansão das reservas naturais, a demarcação de terras indígenas e a titulação de territórios quilombolas. Para o parlamentar os três temas são usados para *atacar* a propriedade privada. O deputado questiona a identidade dos reivindicantes quilombolas e cita exemplos de fraude apresentados na mídia.

“Nesse campo dos quilombos, como de resto nos outros já apreciados neste pronunciamento, há, em realidade, uma grande confusão, graças a uma enorme quantidade de pleiteantes que não guardam vinculação com quilombo algum. ... Como todos podem acompanhar, inclusive em reportagens recentes do Jornal Nacional, da Rede Globo, muitos espertos têm, contudo, procurado se beneficiar desse expediente para conseguir terras, inclusive com a anuência de órgãos públicos, especialmente da Fundação Cultural Palmares e do INCRA. Nesse sentido, vale reforçar que o INCRA se utiliza do referido Decreto nº 4.887, de 2003, para, na verdade, desapropriar as propriedades privadas legitimamente estabelecidas” (Deputado Valdir Colatto, Nov 2011).

O deputado finaliza afirmando presumir que órgãos do Estado (INCRA e FCP) usam o Decreto 4887 como estratégia para realizar a reforma agrária. “Desconfio de que há a intenção de efetivar uma disfarçada reforma agrária, mediante uma desapropriação coletiva”.

O Deputado Colatto afirma que seu interesse no tema é a proteção da propriedade privada, especialmente dos pequenos produtores que seriam os mais afetados até então. Segundo ele afirma, o tema teria chegado a ele por meio de um caso em andamento em seu estado (Santa Catarina) o Quilombo Invernada dos Negros. Na sua versão, a área teria sido uma fazenda doada pelo proprietário aos ex-escravos. Passados os anos, muitos deles venderam as terras, restando atualmente apenas 36 famílias descendentes dos beneficiários no local. Quando o processo de reconhecimento da área como remanescente de quilombo se iniciou, a pretensão passou a ser a titulação de toda a área original anterior as vendas. Para o Deputado, os remanescentes que de fato ocupavam suas terras são contrários a titulação, pois eles já têm suas áreas **delimitadas e respeitadas** e o processo de titulação só serviria para **expropriar** essas famílias retirando delas o **direito a propriedade privada** (Deputado Valdir Colatto, Nov 2011).

---

<sup>80</sup> Requerimento 31/2007. Câmara dos Deputados



Ainda em 2007 a CNA promoveu o Fórum Empresarial do Agronegócio em Brasília. Nessa ocasião foi apresentado um mapa das áreas passíveis de desapropriação para quilombolas.<sup>i</sup> Dessa reunião teria surgido a iniciativa de Nelson Barreto de escrever o livro **A Revolução Quilombola**. Os exemplos citados pelo Deputado Colatto são também apresentados no livro. Por isso, consideramos aqui a convergência dessas ideias e argumentos. A comunidade Invernada dos Negros, que teria motivado a iniciativa do Deputado Colatto, também é citada no livro **A Revolução Quilombola**, com uma história semelhante. Segundo depoimento do Dr. Cirilo Rupp (vice-prefeito de Campos Novos, um dos municípios onde está a Invernada dos Negros) para o autor, as terras teriam sido doadas em testamento pelo proprietário, Matheus Martins de Souza a 11 escravos, três já alforriados. O testamento continha cláusula de inalienabilidade e impenhorabilidade, motivo pelo qual houve dificuldade de registro dos beneficiários. Em 1928 um advogado, **homem íntegro**, iniciou o processo de regularização da posse através de usucapião. A finalização do processo ocorreu em 1942 e o advogado recebeu como pagamento metade da área deixada em testamento. A outra metade foi dividida pelos 32 herdeiros dos escravos que haviam recebido a doação. A partir daí, muitos herdeiros teriam vendido suas terras e se mudado do local. Na versão do Dr. Cirilo, não houve nenhum tipo de expropriação e todas as negociações são válidas. As terras hoje reivindicadas pela FCP pertencem a pequenos proprietários e a Iguazu Celulose. Tanto o Deputado Colatto, quanto o autor do livro Nelson Barreto, afirmam que não houve expropriação. No entanto, o próprio depoimento que do Dr. Cirilo afirma que o advogado que ajuizou a ação de usucapião recebeu metade das terras a que eles teriam direito. Percentual bastante alto em se tratando da terra, o meio de vida dos beneficiários. Os casos de expropriação não sempre são diretos e violentos, algumas vezes a expropriação se apoia exclusivamente na dificuldade de uma das partes de acessar mecanismos burocráticos e legais.

A versão da Comissão Pró-Índio de São Paulo atesta que o Quilombo Invernada dos Negros, sofreu sistemáticas expropriações desde a doação da área pelo proprietário. Os ataques seriam realizados por empresas de papel e celulose. O INCRA iniciou o processo de titulação em 2004 e indeferiu as 64 contestações que foram apresentadas, mantendo o RTID original. Em 2007, as empresas Iguazu Celulose e Agro-Florestal Ibicui ingressaram na Justiça Federal com uma ação ordinária visando a anulação dos atos praticados pelo INCRA e pela Fundação Cultural Palmares. O processo questionava a identidade quilombola da comunidade, alegando que o reconhecimento precisaria estar respaldado em definição de legislação **colonial e imperial**. O laudo antropológico também foi contestado porque teria se pautado em conceituação decorrente da antropologia (e não do texto constitucional). Em 2009 o Tribunal Regional Federal – 4ª Região negou provimento ao recurso. O processo de titulação continua no INCRA.<sup>81</sup>

#### 4.2.2 A Proposta Ruralista de Regulamentação do Artigo 68

Em 2008 o Deputado Valdir Colatto iniciou uma nova ação contra os quilombolas apresentando ao Congresso o Projeto de Lei (PL) nº 3654, que pretende substituir o Decreto 4.887 e regulamentar o Artigo 68 da Constituição de 1988. A principal argumentação é que o dispositivo

---

<sup>81</sup> . A titulação da comunidade foi publicada no DOU dia 18/06/2010, o título, porém, ainda não foi expedido. Consulta realizada no site do INCRA no dia 26/03/2014.

constitucional não é auto-aplicável e necessita de regulamentação legal, devendo ser realizada pelo legislativo. Comparado com o Decreto em vigor, o Projeto de Lei é bastante restritivo e se aprovado, muitos quilombos já certificados não poderiam ser titulados.

Entre as especificidades propostas pela PL estão a)- a impossibilidade de titulação para quilombos em áreas urbanas, b)- a titulação individual da terra, c)- a suspensão do processo em caso de contraditório, até que o julgamento seja finalizado e, principalmente, d)- a necessidade da comunidade provar ser remanescente de quilombo. Também, não há previsão de desapropriação e o quilombola só teria direito à área que estivesse efetivamente ocupando e não toda a área necessária para a sobrevivência da comunidade.

A tramitação do PL foi aprovada pela Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural. O relator Deputado Duarte Nogueira aprovou o PL e apresentou duas emendas. A primeira garantia que uma vez delimitada a área, os remanescentes de quilombo não poderiam pedir a extensão dos limites determinados. A segunda determinava que a aprovação da titulação devesse receber autorização do Conselho de Defesa Nacional.<sup>82</sup>

Como podemos ver, a proposta ruralista de regulamentação do Artigo 68 é consideravelmente restrita se comparada ao Decreto 4887. Alguns pontos específicos se destacam e sobre esses temas procuramos analisar a posição defendida pelo Deputado Valdir Colatto, autor da proposta.

O primeiro é a impossibilidade de titulação em área urbana. Esse tema especificamente chama atenção, já que não se trata de interesse específico da Bancada Ruralista. Pela entrevista, podemos perceber que o entendimento de remanescente de quilombo para o Deputado Colatto é no sentido estrito do termo. O quilombo tem que estar em local isolado, visto que ele é necessariamente um local de fuga e refúgio.

“Você não pode conceber que um quilombo ele esteja dentro da cidade, como o pessoal está reivindicando em Salvador, Rio de Janeiro, não é? Por quê? Porque o quilombo são áreas rurais que foram buscadas para que os escravos que fugiam da escravidão, dos seus patrões se escondiam nas matas, aí nas distâncias para ficar fora do domínio desses patrões, então ele tem que se esconder em algum lugar distante que não fosse procurado, então é absurdo você afirmar que o quilombo... O pessoal se

---

<sup>82</sup> A redação do art. 6º do projeto, que assegura aos remanescentes das comunidades dos quilombos o direito à preservação da identidade cultural, de suas tradições, usos e costumes, pode sinalizar que, para a medição e demarcação dessas terras, no futuro, poderão prevalecer critérios de territorialidade indicados pelos próprios remanescentes, o que facultaria a ampliação das terras ocupadas. Para se evitar essa interpretação, apresentamos emenda vedando a possibilidade de que, após a demarcação das áreas ocupadas pelos remanescentes de comunidades de quilombo, seja pleiteada a ampliação dessas áreas, com base nos dispositivos da Lei.

Na mesma linha de raciocínio, que visa ao aprimoramento do projeto de lei, julgamos conveniente apresentar uma outra emenda para que seja exigido o assentimento prévio do Conselho de Defesa Nacional – CDN, quando as áreas pleiteadas se encontrarem em áreas de interesse nacional ou na faixa de fronteira. Dessa forma serão resguardados os interesses do País quanto ao aspecto da integridade territorial e do bem comum.

esconder dentro da cidade do Rio de Janeiro para fugir dos escravocratas” (Deputado Valdir Colatto, Nov 2011).

Como já exposto, o aquilombamento foi um fenômeno mais complexo do que cabe na simples noção de fuga/isolamento. Esse entendimento, porém ainda predomina no meio não acadêmico, e até em partes dele.

Outro artigo do PL dispõe sobre a titulação individual da terra. Para o parlamentar a titulação coletiva fere os direitos dos remanescentes de quilombo. O deputado defende que a titulação deve transformar posseiros em proprietários individuais.

“... nós vamos assentar aqueles que são remanescentes, eles têm a posse, nós vamos reconhecer, dar o título, e eles se tornam proprietários” (Deputado Valdir Colatto, Nov 2011).

Nesse sentido, o deputado critica duramente a coletividade da terra. Para ele, isso impõe uma nova forma de viver aos remanescentes de quilombo que não condiz com sua realidade.

“O governo pelo Decreto 4887 ... está desapropriando esse *dito* descendente de quilombo, que é o quilombola, que ele estava na posse da sua propriedade, dele, e transformou essa posse que é a propriedade dele numa área pública, coletiva, então ele deixa de ser o proprietário dono daquela área e entrega para o governo, e o governo diz assim, agora vocês vão viver no sistema tribal, que tem o chefe, e vocês vão respeitar essa comunidade aqui como chefe, e a terra não é mais tua, é da União” (Deputado Valdir Colatto, Nov 2011).

Temos aqui duas considerações a fazer. A primeira é que ao contrário das demarcações indígenas, os territórios quilombolas não constituem propriedade da União. Os títulos da terra são em nome da associação de moradores, ou seja, título coletivo e pró-indiviso, com cláusula de inalienabilidade, imprescritibilidade e de impenhorabilidade (conforme estabelecido pelo art. 17 do Decreto nº 4887). Portanto os títulos constituem propriedade privada comunitária e não terra da União, como expôs o Deputado.

A propriedade em nome da associação se justifica pelo entendimento que o Artigo 68 prevê a proteção das comunidades de remanescentes de quilombo, considerando sua identidade que possui um passado comum, ligado a um espaço geográfico específico. Dessa forma, o conceito de coletividade é fundamental para a aplicação do Artigo 68, se o considerarmos um instrumento de proteção as comunidades quilombolas e não uma simples questão de reparação pela escravidão. Essa instituição é fundamental se considerarmos que justamente o uso coletivo da terra é uma das especificidades das comunidades quilombolas. Mas se analisarmos essa questão por outro lado, vemos que o Movimento Quilombola na base é estruturado exatamente pelas associações de moradores. A obrigatoriedade de criação dessas instituições para o processo de titulação fortalece o Movimento Quilombola. Portanto, não obstante outras razões, para os ruralistas o título coletivo é

um ponto a ser combativo.

O discurso antioletivista também é proeminente. O uso comunitário da terra é um tema duramente criticado pelos ruralistas. A defesa intransigente da propriedade da terra se faz pela também negação de outras formas possíveis de pensar modos de produção. Reconhecer que existem alternativas é dar espaço para outras possibilidades. Portanto, negar a existência ou a viabilidade relega esses outros modos a uma situação de invisibilidade<sup>83</sup>.

Em relação ao contraditório, o discurso do Deputado é de que o Artigo 68, se regulamentado corretamente não criaria conflito, pois seriam tituladas somente áreas ocupadas pelos remanescentes de quilombo. Como já vimos, não são consideradas situações de expropriação. O contraditório existiria, portanto, em poucos casos e a comunidade teria que aguardar a decisão judicial.

A condição para o reconhecimento seria a prova de que o interessado seria um remanescente de quilombo. Esse é um dos pontos mais importantes da disputa em torno do tema, a autoidentificação. O principal argumento contra a autoidentificação é de que a categorização está ligada ao acesso a determinados direitos, no caso o direito ao território. Segundo esse argumento, a identificação seria motivada pelo único intuito de conseguir o benefício ligado à *etnicidade*. Essa idéia desconsidera completamente os significados negativos que essas identidades carregaram após um longo processo de exclusão que ainda persiste. O argumento de que a autoidentificação guardaria grande risco de fraude (o objetivo seria apenas acessar o direito, mesmo pelos que não o teriam) foi o mesmo difundido também no caso das cotas raciais para acesso ao ensino universitário público. (MAIO & SANTOS, 2005) A autoidentificação é um dos dispositivos mais atacados não só pelos ruralistas, como pela mídia em geral.

A autoidentificação é garantida pela Convenção 169 da OIT (instrumento ratificado pelo Brasil) que dispõem sobre povos tribais. A Convenção 169 estabelece o conceito de população indígena e tribal como pertencentes a uma coletividade que deve receber especial atenção do Estado. Pela Convenção 169, os integrantes que formam essas coletividades devem ter sua cidadania garantida com os mesmos direitos estabelecidos para qualquer outro cidadão nacional, mas a esses somam-se direitos coletivos específicos, como o direito ao território, a língua e a práticas tradicionais. Esses últimos só são realizados quando inseridos numa coletividade, não podendo ser exercidos individualmente. Esse tipo de direito depende existência da comunidade para sua concretização. O objetivo desses direitos é a preservação das comunidades com práticas culturais específicas que não se inserem nos padrões gerais. Portanto, esse direito se baseia na existência de alguma alteridade entre as comunidades tradicionais e a sociedade em geral. A justificativa para a elaboração desse instrumento é a situação subalterna que as comunidades

---

<sup>83</sup> Não são muitos os casos em que a questão da associação é criticada de forma direta. Como exemplo, cito um pequeno vídeo que registra a obstrução do acesso para o Quilombo Palmas em Bagé - RS em que um dos proprietários vizinhos descontentes questiona por que os quilombolas precisam criar uma associação para demandar o direito a terra. Se esse documento tem relevância pela oposição específica contra a associação dos quilombolas, a ação direta dos proprietários impedindo o acesso ao quilombo não tem nenhuma singularidade. Infelizmente, são muitos os casos de obstrução de acesso, agressões, ameaças e não raramente assassinatos. É claro que essas práticas não são abertamente defendidas pelo Dep. Valdir Colatto. Em verdade, elas não são apontadas. Em seus discursos, o Deputado costuma inverter os papéis e apresentar os não quilombolas como as vítimas dos conflitos com os quilombolas. Disponível em: <http://www.youtube.com/watch?v=heK-N5dkG1k> consulta dia: 08/08/2012

tradicionais geralmente ocupam em vários países. As formas culturais dos colonizadores e posteriormente, o padrão de produção capitalista e homogeneidade cultural imposta pelos Estados Nacionais em formação, foram responsáveis pelo desaparecimento de muitas culturas cujas práticas não se adequavam ao modelo geral. A proteção especial é uma tentativa de modificar esse quadro. Nesse sentido, a Convenção 169 reconhece que esses povos, quase sempre, tiveram sua identidade estabelecida pelo **outro** que detinha o poder de classificação (em especial o Estado). Portanto, a autoidentificação é uma tentativa de inverter essa opressão, dando aos próprios comunitários o poder de se classificar em relação **aos outros**. Um dos aspectos que podemos usar para analisar esse dispositivo é que a impossibilidade de autoafirmação baseia-se numa ideia não igualitária que reduz indivíduos e grupos a uma situação de inferioridade, cuja identidade precisa ser afirmada pelo *outro*, que detém a palavra autorizada para defini-lo. Portanto esse é um instrumento de empoderamento de grupos sociais subordinados.

A tramitação da PDL mostrou o alinhamento da Bancada Ruralista a favor da proposta de Colatto. Já os parlamentares do PT votaram contra o projeto. Com as tentativas de regulamentação propostas na votação do Estatuto de Igualdade Racial (do qual falaremos mais a frente) o PDL foi apensado e tramitou com outras propostas que posteriormente foram arquivadas. Em 2011 foi pedido o desarquivamento da proposta, sem sucesso.

**Tabela 5: Tramitação da PDL**

<b>Comissão</b>	<b>Data</b>	<b>Situação</b>	<b>Voto Contra</b>	<b>Voto favorável</b>
CAPADR (Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural)	05/05/2009	Aprovado	-	Relator, Dep. Duarte Nogueira (PSDB-SP)
Apensação ao PL N.º6264/05, que dispõe sobre o Estatuto da Igualdade Racial.	13/05/2009	Aprovado	-	Dep. Nazareno Fonteles (PT-PI) BETO FARO Deputado Federal/PT/PA BETO FARO Deputado Federal/PT/PA
Arquivamento	20/10/2009	Aprovado	-	-
Pedido de desarquivamento solicitado pelo Deputado Colatto	02/03/2011	<b>Mesa Diretora da Câmara dos Deputados (Negado)</b>	-	-

**Fonte: Site da Câmara dos Deputados. Elaboração Própria.**

### **4.2.3 As Alianças dos Ruralistas**

Ainda em 2007, o Deputado Valdir Colatto lançou em plenário na Câmara dos Deputados, o Movimento dos Com Terra (MCT), que pretende lutar contra o que consideram “procedimentos administrativos subjetivos de órgãos que legislam mais que o Congresso Nacional e defender o direito de propriedade dos agricultores brasileiros”. O MCT tem como principal

objetivo contrapor-se às “injustiças” que vêm sendo cometidas contra os proprietários rurais que estão na iminência de perder suas terras, com a formação de "supostas" áreas indígenas na região Oeste de Santa Catarina e em outros estados brasileiros.

O movimento foi proposto por Colatto durante um protesto de proprietários contra a demarcação de terras indígenas em Chapecó – SC, recebendo enorme adesão destes. Portanto, a criação desse movimento deve ser considerada também em seu sentido eleitoral. A proeminência do Deputado Valdir Colatto em relação à titulação de territórios quilombolas garante o apoio do eleitorado que se encontra descontente com a política.<sup>84</sup> Os principais alvos de protestos do MCT são os procedimentos de demarcação de terras indígenas realizados pela FUNAI e o processo de titulação de áreas quilombolas. Novamente Colatto recorre ao argumento de que o conflito no campo tem como maiores vítimas pequenos produtores que tem suas terras desapropriadas.

“O MCT é movimento voluntário que defende a garantia do direito de propriedade e espera receber a adesão de todos aqueles que compartilham do ideal de defender os legítimos donos de terra, contra laudos antropológicos mentirosos e subjetivos, que estão causando conflitos no campo, prejudicando principalmente pequenos e médios trabalhadores rurais” (COLATTO, 2007)<sup>85</sup>

A retórica da criação de conflitos raciais que anteriormente inexistiam é amplamente utilizada pelo Deputado Valdir Colatto em outros momentos. Em entrevista para a Agência Brasil, publicada pelo Globo em 01/10/2007, o Deputado reforça o argumento da criação de um conflito racial pela aplicação do decreto presidencial. O deputado não nega que o Brasil tem uma dívida histórica com a população negra, mas acrescenta que a mesma ideia poderia englobar também imigrantes europeus. Apesar disso, para ele sua proposta de sustar o decreto em vigor não tem objetivos racistas. Ele novamente critica as desapropriações, sob o argumento que apenas as áreas ocupadas pelos remanescentes de quilombos deveriam ser tituladas<sup>86</sup>.

“Racismo é fazer esse decreto. Isso é criar conflito racial, porque hoje todo mundo convive harmonicamente, e é isso

---

<sup>84</sup> Embora não caiba nesse trabalho, é importante questionar em que medida o discurso ruralista é aceito pela população. A retórica de ameaça dos ruralistas em várias instâncias e a cobertura (quase sempre) agressiva da mídia sobre a política de titulação de áreas quilombolas, podem criar um quadro geral de descontentamento. É evidente que a base eleitoral do Deputado Valdir Colatto (assim como de nenhum parlamentar) não é constituída somente por grandes proprietários de terra. Portanto, é preciso considerar que essa pode ser efetivamente uma demanda de seu eleitorado. A base eleitoral de Colatto é constituída principalmente nos municípios de Xanxerê e Chapecó. A Invernada dos Negros se localiza no município de Campos Novos. Ainda assim, o deputado tem atuação em todo estado de Santa Catarina, especialmente na área rural. Se for o caso, o deputado conta com um triplo benefício: defende seu interesse como grande proprietário, defende efetivamente o interesse de seu eleitorado (o que fortalece sua base eleitoral) e ganha destaque com outros grandes proprietários e na Bancada Ruralista.

<sup>85</sup> Disponível em: [http://www.valdircolattoweb.com.br/arquivos\\_internos/index.php?abrir=mct](http://www.valdircolattoweb.com.br/arquivos_internos/index.php?abrir=mct) acesso em 11/08/2011

<sup>86</sup> Sobre as desapropriações realizadas pelo INCRA, cabem algumas considerações. Como já foi visto, em alguns casos a área reivindicada não está sob a ocupação dos quilombolas, devido a expulsão dessas populações por proprietários e empresas rurais. Em outros casos a desapropriação se faz necessária porque o território ocupado não alcança o módulo rural mínimo. Em outros casos importantes referências culturais dos quilombolas estão no entorno da área ocupada pelos quilombolas.

que eu quero: paz no campo. Se você obedecer a Constituição Federal, que diz que é para demarcar as terras que já ocupam, não tem briga com ninguém” (Colatto, 2007)<sup>87</sup>.

Esse discurso não considera o longo período de expropriação por que passaram os remanescentes de quilombo. Se a titulação for limitada as áreas que atualmente são ocupadas pelos quilombolas, a grande maioria não terá direito ao território que foi tradicionalmente ocupado. Além disso, muitos quilombos atualmente ocupam uma área muito inferior ao que é necessário para sua subsistência física. Em muitos casos, área atual é inferior ao módulo rural mínimo da região. Também existem casos em que os recursos necessários para a sobrevivência foram expropriados dos remanescentes de quilombo. Conforme já exposto, as áreas prioritárias nos casos de expropriação foram as áreas que possuíam recursos importantes, como nascentes de água. Portanto, sem desapropriações, em muitos casos a titulação não poderá garantir a sobrevivência física e cultural da comunidade.

Enquanto nenhum dos instrumentos contrários ao Decreto presidencial é efetivado, a Bancada Ruralista, tendo à frente o Deputado Valdir Colatto mobiliza seus apoios e cria uma conjuntura de fortalecimento da oposição contra os quilombolas. Além da criação do MCT, ele vem se unindo a outros grupos incomodados com a questão quilombola. Juntamente com seus pares procurou o apoio do GSI para discutir a **questão indígena e quilombola**.

Colatto também se reuniu com o ministro do Supremo Tribunal Federal (STF), Marco Aurélio de Mello, solicitando a aprovação da ADI. Na mesma reunião estavam presentes outros representantes socialmente reconhecidos como porta-vozes do pensamento conservador no Brasil: Dom Bertrand de Orleans e Bragança (Coordenador e porta-voz do Movimento Paz no Campo, de quem falaremos mais a frente) e Nelson Barreto (escritor do livro **A Revolução Quilombola** e jornalista do mesmo movimento); advogada Elba Diniz do Movimento de Defesa do Direito de Propriedade do Estado da Bahia e Ronald Bicca, procurador do Estado de Goiás e presidente da Associação Nacional dos Procuradores de Estado. Nessa oportunidade o Deputado solicitou do STF atenção especial à questão agrária, principalmente na questão indígena e quilombola. Questionou a falta de controle e de clareza nas demarcações de terra e a extensão das áreas demandas, além de criticar o critério de auto-identificação utilizado para os indígenas e quilombolas. Mais uma vez, citou como exemplo a comunidade Invernada dos Negros por ele considerada um dos **absurdos** da atual política, pois além de desapropriar terras de vizinhos a área demandada abrange uma fábrica de celulose. Segundo o Deputado, a desapropriação alteraria a produção de alimentos e celulose em Santa Catarina<sup>88</sup>.

O Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, na gestão de Reinhold Stephanes, também se posicionou em relação à questão. O órgão iniciou um mapeamento detalhado das zonas de reservas de todos os tipos, assentamentos agrários e áreas quilombolas. O ministro classificou essas áreas como **congeladas para o agronegócio**. O discurso do Ministro

---

<sup>87</sup> Disponível em: <http://oglobo.globo.com/pais/mat/2007/10/01/297961091.asp> acesso em 10/08/2011

<sup>88</sup> O argumento de que a demarcação de áreas quilombolas prejudica a produção é bastante utilizado pelos opositores dos quilombolas.

reproduziu os argumentos ruralistas, alarmando o tamanho das áreas.

“Descobrimos com esse levantamento que 70% do território brasileiro está congelado para a agricultura e pecuária. Hoje, minha preocupação não é com o fim das áreas protegidas, mas sim com o fim das áreas agriculturáveis”, disse ele, que prometeu divulgar o estudo em breve.<sup>89</sup>

Nessa conjuntura de fortalecimento da oposição contra os quilombolas, outro grupo, com argumentos ainda mais radicais emerge: o Movimento Paz no Campo (MPC). Auto-intitulados **os continuadores da luta de Plínio Corrêa de Oliveira** (criador da Tradição, Família e Propriedade - TFP), o MPC se contrapõe a todas as formas de democratização do campo. Defendem a propriedade privada como direito divino baseado em fundamentos cristãos. Criticam duramente as demarcações para indígenas e as desapropriações para remanescentes de quilombos. Divulgam cartilhas com informações alarmantes sobre o MST e conclamam a união no campo para a defesa da propriedade.<sup>90</sup>

Uma das publicações divulgadas e vendidas pelo site da entidade é o, já citado, livro **A Revolução Quilombola**, de Nelson Barreto. No livro, o autor acusa alguns processos de titulação em andamento como configurando casos exemplares de fraude (Invernada dos Negros – SC, Ilha da Marambaia – RJ, Pedra do Sal – RJ) e aponta muitos outros em diversos estados da federação. Faz ainda duras críticas ao Movimento Negro pela sacração de Zumbi como herói da Liberdade em substituição a Princesa Isabel. Em muitos momentos a propriedade privada é citada como vítima de uma **reforma agrária paralela**, como é entendida a política de titulação de territórios quilombolas. Uma das alegações é de que a demarcação de áreas quilombolas pode criar **guerra racial** numa população mestiça. O autor também apresenta casos de descontentamento dentro das próprias comunidades que se identificam como quilombolas. São alguns casos de moradores que não concordam com a forma de regularização fundiária proposta. Alguns comunitários rejeitam a identidade quilombola e negam qualquer vinculação ao escravismo. Cabe aqui lembrar o quão estigmatizada é essa identidade. O passado escravista é uma memória dolorosa ainda muito próxima em alguns casos. Também deve ser considerado que a titulação coletiva é um tipo novo de propriedade cujo entendimento não está consolidado nem para os juristas. Nossa formação jurídica consolidou uma visão privatista da propriedade o que dificulta o entendimento da propriedade coletiva. (BALDI, 2010) Para além da questão jurídica, a propriedade coletiva remete ao coletivismo, conceito que para muitos carrega o estigma de retrocesso. O Deputado Colatto muitas vezes se refere a coletividade como um retorno a **sociedade tribal**. Esse fator pode frustrar as expectativas de alguns moradores de comunidades quilombolas que desejam ter títulos individuais, mesmo que façam uso comum de algumas áreas.

Além de algumas entrevistas, o livro **A Revolução Quilombola** traz também artigos de

---

<sup>89</sup> Disponível em:

[http://www.abag.com.br/index.php?apg=cong\\_visor&ncong=2008&npr=33&pack=busc\\_cong&c\\_palavra=quilombo](http://www.abag.com.br/index.php?apg=cong_visor&ncong=2008&npr=33&pack=busc_cong&c_palavra=quilombo)  
consultado dia 09/12/2011

<sup>90</sup> Disponível em: <http://www.estadao.com.br/noticias/impreso,paz-no-campo-prega-reacao-ao-mst,74832,0.htm> acesso dia 30/08/2011



outros autores. Um deles intitulado **A Ilha de Marambaia** é de autoria de Denis Lerrer Rosenfield, uma das proeminentes figuras de oposição ao direito dos quilombolas. Denis Lerrer Rosenfield é professor da UFRGS, diretor do CNPq e escreve frequentemente para O Estado de São Paulo e outros periódicos sobre reforma agrária, **questão** indígena e quilombola. Esses artigos são com frequência disponibilizados nos sites de algumas associações patronais, como a CNA, a OCB e SRB, entre outras. Os argumentos usados de Denis Lerrer não diferem muito das questões colocadas por Valdir Colatto: criação de conflitos raciais, prejuízos a pequenos produtores, fraudes, o **absurdo** da autoidentificação e o risco para a produtividade da nação. Ele também faz críticas ao INCRA e aos antropólogos e o Ministério Público que mediam a questão. Rosenfield faz duras críticas ao PT e afirma que a titulação de territórios quilombolas constitui atualmente uma tentativa de realizar a reforma agrária.

Até aqui foram apresentados alguns grupos e personagens que se destacam na oposição aos quilombolas. Uma parte fundamental dessa oposição são as associações e entidades patronais, além das diferentes entidades que compõem a estrutura sindical do patronato rural. Embora o papel das associações em relação ao tema pareça tímido (até agora apenas a participação em audiências públicas do Congresso e divulgação de artigos e reportagens) são esses grupos que disseminam e organizam as ações ruralistas, selecionando e coordenando o conjunto de críticas aos quilombolas. As entidades patronais são diretamente articuladas com a Bancada Ruralista, levando demandas e temas de interesse da classe patronal.

Diante de todas as questões com as quais essas organizações tem que lidar (Código Ambiental, crédito rural, demarcações indígenas e conflitos com o MST e outros movimentos sociais do campo), os quilombolas poderiam não ser uma preocupação. Porém em 2007, a CNA organizou o Seminário do Fórum Agrário Empresarial, que apresentou a palestra “Questão quilombola: legislação e impactos” ao lado de temas como “O MST e a democracia” e “Questão indígena: o caso da Aracruz”. Ainda não sendo tema prioritário para os ruralistas, **a questão quilombola** vêm ganhando espaço nos fóruns patronais. Mesmo mantendo o foco prioritário nas as invasões, o Observatório das Inseguranças Jurídicas no Campo criado pela CNA aponta quatro temas fundamentais que geram insegurança no campo: questão fundiária, ambiental, quilombola e indígena.

Os artigos divulgados pelas associações patronais têm quase sempre os mesmos argumentos utilizados também pelo Deputado Valdir Colatto e pelo Professor Denis Lerrer Rosenfield. São mais discretos se comparados com as críticas feitas pelo Movimento Paz no Campo e não recorrem a ideias religiosas. Em geral não questionam o Artigo 68, ao contrário o elogiam como um instrumento de **justiça social** que estaria mal regulamentado pelo Decreto 4.887. Os problemas do Decreto estariam no critério de autoidentificação e na titulação de terras que não estão sob a ocupação dos quilombolas. Também exigem a adoção do critério temporal - só deveriam ser considerados os quilombos **existentes** em 1988 <sup>91</sup>.

“Com efeito, esse artigo (Artigo 68) trata do reconhecimento dos quilombos efetivamente existentes

---

<sup>91</sup> Disponível em: <http://www.canaldoprodutor.com.br/observatorio-inseguranças-juridicas>  
[http://www.canaldoprodutor.com.br/sites/all/themes/cna/arquivos/apresentacao\\_observatorio\\_geral.pdf](http://www.canaldoprodutor.com.br/sites/all/themes/cna/arquivos/apresentacao_observatorio_geral.pdf) acesso dia 12/04/2011

quando da promulgação de nossa Carta Maior, em justo reconhecimento aos escravos fugidos que conseguiram afirmar sua liberdade emancipando-se dos laços da escravidão. Tratava-se, e trata-se, do justo reconhecimento de uma injustiça que se abateu sobre toda a população negra de nosso país”. (Arbitrariedade contida de Denis Lerrer Rosenfield em Assuntos fundiários, 23/11/2010).

Esses discursos de modo geral desqualificam os reivindicantes como **falsos quilombolas** ao mesmo tempo em que mitificam os primeiros remanescentes de quilombos titulados no governo FHC.

“Pioneiros foram os quilombolas da Comunidade Boa Vista. Situada em Oriximiná, no Pará, receberam seu título agrário em 24 de novembro de 1995. Em mãos. As margens do Rio Trombetas choraram de alegria. ... Justiça era feita, pela primeira vez, aos povos perseguidos da raça negra...” (Quilombola, de Xico Graziano<sup>92</sup> em Notícias CNA, 28/08/2007).

O autor desse artigo, Xico Graziano foi o Presidente do INCRA responsável por essa titulação. Também foi Deputado Federal em duas legislaturas (1998-2002 e 2005-2007), Secretário de Agricultura de São Paulo (1996-98), Chefe de Gabinete do Presidente Fernando Henrique Cardoso (1995) e Secretário do Meio Ambiente do Estado de São Paulo (2007 – 2009). Nesse artigo, ele tece elogios ao Artigo 68 e as titulações realizadas pelo INCRA durante sua presidência e critica duramente o Decreto atual. Para ele, o surgimento de quilombos em áreas litorâneas e valorizadas é um sinal de erro no entendimento de quilombo, já que o termo teria ligação direta com a fuga de escravos e isolamento. Esse conceito já amplamente debatido tem sido criticado pela academia.

“... A maioria das pretensas, comunidades quilombolas está concentrada na faixa litorânea. É curioso. Nada que ver com os remanescentes de Oriximiná, embrenhados no interior longínquo. Nem com os kalungas goianos, fugidos para veredas distantes do cerrado”. (Quilombola, de Xico Graziano em Notícias CNA, 28/08/2007)

Outro argumento bastante mobilizado por associações patronais e pelo Deputado Colatto é o da **guerra racial**. Esse conceito une duas diferentes vertentes, o conceito de guerra, amplamente usado pelos ruralistas para qualificar os possíveis resultados das demandas dos movimentos sociais. Verificar se alguém fala do conceito de guerra como estratégia dos ruralistas E o de conflito racial, derivado da discussão em torno das políticas de ação afirmativa. Como a retórica contra essas políticas já era bastante presente na sociedade, seu uso no caso dos quilombolas é uma estratégia para agrupar setores descontentes com políticas de caráter étnico em

---

<sup>92</sup> Xico Graziano (PSDB), foi Deputado Federal em duas legislaturas (1998-2002 e 2005-2007), Secretário de Agricultura de São Paulo (1996-98), Presidente do INCRA (1995) e Chefe de Gabinete do Presidente Fernando Henrique Cardoso (1995) e Secretário do Meio Ambiente do Estado de São Paulo (2007 – 2009).

geral.

Uma das críticas mais recorrentes recai sobre o critério de autoidentificação que passou a vigorar a partir do Decreto atual. Os opositores afirmam que o critério atrai a ação de requerentes fraudulentos.

“A partir da autotitulação, determinada pelo decreto presidencial 4887/2003, qualquer um que considerar quilombola vai querer reivindicar uma quantidade indefinida de terras. Isso tem que ser consertado, para evitar a ação de aproveitadores” (Valdir Colatto em audiência com ministro José Antonio Dias Toffoli, do STF dia 17/11/2009)<sup>93</sup>.

A retórica antiquilombola tenta reduzir quantitativamente os detentores dessa identidade, desqualificando os **novos** reivindicantes como falsos quilombolas. Dessa forma o Artigo 68 não é questionado ao contrário da regulamentação através do Decreto vigente. Permanece o direito enquanto esvaziam-se as possibilidades de acessá-lo.

A preocupação com as áreas **congeladas** para a produção dá a equivocada ideia de que os quilombolas não tem capacidade de se inserir no mercado agrícola. Isso nos remete a representação que os ruralistas fazem dos grupos subordinados: **ignorantes e incapazes**. Essa visão é exposta de maneira velada nos discursos políticos, mas é agressiva no texto de Nelson Barreto. Diversos depoimentos apontam a falta de vocação dos quilombolas para o trabalho rural, incluindo fotos comparativas de terras de comunidades quilombolas e de proprietários. O INCRA é duramente criticado por dar incentivos muito maiores aos quilombolas do que aos pequenos produtores. Segundo os depoimentos, as áreas ocupadas pelos quilombolas não produzem porque eles não têm nenhum interesse em plantar. Nessa perspectiva, a crítica dos ruralistas ignora as práticas produtivas tradicionais e a capacidade dos remanescentes de quilombo de utilizarem novas técnicas. Analisadas sob esse ponto de vista, as áreas tituladas para os quilombolas não constituem áreas **congeladas** para a produção. Essas áreas constituem isso sim, áreas **congeladas** para o mercado. Os territórios quilombolas constituem propriedades com cláusula que proíbe a venda. Elas ficam fora do mercado de terras e excluem qualquer tentativa de obtenção por meios legais ou ilegais. Como já vimos, o processo de grilagem se dá de diversas formas, inclusive pelo uso da violência. Mas mesmo que os quilombolas de uma comunidade titulada fossem expulsos pelo uso da força, a área já estaria documentada por órgão federal, tornando muito difícil qualquer tentativa de fraude. É o próprio processo de delimitação e titulação que dificulta posteriores fraudes.

#### 4.2.4 PEC 215 - Uma União de Interesses

No ano de 2000, outro deputado ruralista, Almir Sá (PPB/RR) havia apresentado a PEC

---

<sup>93</sup> Cabe aqui reforçar que esse critério tão criticado se ampara em legislação internacional ratificada pelo Brasil através do Decreto nº 5.051 em 19/04/2004. A Convenção 169 foi ratificada após aprovação no Congresso Nacional através do Decreto Legislativo, n. 143, de 20 de junho de 2002.

215, que "acrescenta o inciso XVIII ao art. 49; modifica o § 4º e acrescenta o § 8º ambos no art. 231, da Constituição Federal". O objetivo da Proposta é determinar que a aprovação de demarcação das terras tradicionalmente ocupadas pelos índios e a ratificação das demarcações já homologadas seria uma das competências exclusivas do Congresso Nacional. Os critérios e procedimentos de demarcação seriam regulamentados por lei. Embora essa PEC não tivesse como alvo os quilombolas, em 2009, à ela foi apensada a PEC 161, que define a demarcação para indígenas e titulação para quilombolas como uma competência exclusiva do Congresso. Dessa forma, a PEC 215 passou a ser uma ameaça também aos direitos territoriais dos remanescentes de quilombo. Além da PEC 161, outras propostas que limitavam os direitos dos indígenas ao território foram apensadas à PEC 215. A proposta passou a concentrar os interesses ruralistas em relação aos direitos territoriais de indígenas e quilombolas. Nesse sentido, a tramitação da proposta passou a concentrar os esforços de parlamentares ruralistas e também dos deputados que defendem as causas quilombolas e indígenas. De ambos os lados, foram solicitadas audiências públicas e conferências estaduais (Tabela 6 e 7). Atualmente, a PEC 215 encontra-se na "Comissão Especial destinada a apreciar e proferir parecer à Proposta de Emenda à Constituição nº 215-A".<sup>94</sup> Essa união de interesses mostra como a Bancada Ruralista incorpora os temas de acordo com as discussões que são destacadas em outros espaços ocupados pelos ruralistas. Como mostramos acima, a temática quilombola e indígena eram discutidas como tema relevante que causava insegurança jurídica no campo nos seminários de entidades representativas do patronato rural.

---

<sup>94</sup> Pesquisa realizada dia 26/03/2014 no site da Câmara dos Deputados.

**Tabela 6: Audiências Públicas e Conferências Estaduais solicitadas**

Requerimento	Data	Solicitante	Finalidade
n. 5/2013	15/05/2013	Deputado Domingos Dutra (PT-MA)	Solicita a realização de Audiência Pública para discutir a Constitucionalidade da PEC 215/2000
n. 64/2013	20/05/2013	Deputados Lincoln Portela (PR-MG) e Celso Jacob (PMDB-RJ)	Solicitam a realização de Audiência Pública para discutir a Constitucionalidade da PEC 215/2000
n. 65/2013	20/05/2013	Deputado Lincoln Portela (PR-MG)	Requer a realização de audiência pública para debater medidas legislativas que possibilitem indenização a detentores de títulos de terra expedidos pelo poder público sobre áreas indígenas
n. 22/2013	16/12/2013	Deputado Celso Maldaner (PMDB-SC)	Requer a realização de audiência pública para debater soluções jurídicas aos conflitos de áreas que estão sendo demarcadas como áreas indígenas em todo o Brasil, baseado na decisão do Supremo Tribunal Federal, na ação que dispõe sobre o caso Raposa Serra do Sol
n. 2/2013	17/12/2013	Deputado Ivan Valente (PSOL-SP)	Requer, nos termos do Regimento Interno, realização de audiência pública para discutir a Constitucionalidade da proposta de emenda Constitucional nº 215
n. 3/2013	17/12/2013	Deputada Janete Capiberibe (PSB-AP)	Solicita 10 (dez) oficinas regionais para consultar os povos indígenas a respeito da PEC 215/2000
n. 5/2013	19/12/2013	Deputado Valdir Colatto (PMDB-SC)	Requer a realização de Audiência Pública para debater o processo de demarcação das terras indígenas
n. 4/2013	19/12/2013	Deputado Valdir Colatto (PMDB-SC)	Requer a realização de Encontro Regional para debater o processo de demarcação das terras indígenas, nos termos da PEC 215/2000. Local: Cidade de Chapecó - SC
n. 7/2014	05/02/2014	Deputado Luis Carlos Heinze (PP-RS)	Requer, nos termos do artigo 255 do RICD, a realização de audiência pública para instruir matéria legislativa em trâmite nesta Comissão Especial
n. 9/2014	05/02/2014	Deputado Nilson Leitão (PSDB-MT)	Solicita que sejam convidadas as entidades e órgãos abaixo citadas para Audiência Pública na Comissão Especial da PEC 215/2000
n. 10/2014	05/02/2014	Deputado Nilson Leitão (PSDB-MT)	Solicita que seja realizada conferência, na cidade de Cuiabá - MT para debater a PEC 215/2000
n. 11/2014	06/02/2014	Deputado Sarney Filho (PV-MA)	Requer a realização de Audiência Pública para debater o processo de demarcação de terra indígena

Fonte: Site da Câmara dos Deputados (Consulta em 26/03/2014).

**Tabela 7: Audiências Públicas e Conferências Estaduais solicitadas (cont.)**

Requerimento	Data	Solicitante	Finalidade
n. 12/2014	06/02/2014	Deputado Sarney Filho (PV-MA)	Requer a realização de Audiência Pública para debater a Terra Indígena e os conflitos fundiários
n. 13/2014	06/02/2014	Deputado Sarney Filho (PV-MA)	Requer a realização de Audiência Pública para debater a constitucionalidade da PEC 215
n. 14/2014	06/02/2014	Deputado Sarney Filho (PV-MA)	Requer a realização de Audiência Pública para debater a situação dos índios instalados em Terras Indígenas demarcadas
n. 15/2014	06/02/2014	Deputado Alceu Moreira (PMDB-RS)	Solicita que seja realizada conferência, na cidade de Porto Alegre - RS para debater a PEC 215/2000
n. 17/2014	06/02/2014	Deputado Ivan Valente (PSOL-SP)	Requer, nos termos do Regimento Interno, realização de audiência pública para discutir projeto de emenda Constitucional nº 215
n. 18/2014	07/02/2014	Deputado Raimundo Gomes de Matos (PSDB-CE)	Solicita que seja realizado encontro, na cidade de Fortaleza - CE para debater a PEC 215/2000
n. 19/2014	20/02/2014	Deputado Reinaldo Azambuja (PSDB-MS)	Requer a realização de conferência na cidade de Campo Grande - MS, para debater a Proposta de Emenda à Constituição nº 215, de 2000
n. 20/2014	25/02/2014	Deputado Giovanni Queiroz (PDT-PA)	Solicita que seja realizada conferência, na cidade de Belém - PA para debater a PEC 215/2000 - Demarcação de Terras Indígenas
n. 21/2014	25/02/2014	Deputado Luis Carlos Heinze (PP-RS)	Requer, nos termos do RICD, a realização de reunião desta Comissão Especial no município de Passo Fundo, no estado do Rio Grande do Sul
n. 23/2014	26/02/2014	Deputado Luis Carlos Heinze (PP-RS)	Requer, nos termos do Art. 117, caput, a realização de Conferências nos seguintes Estados da Federação: Chapecó/SC, São Paulo/SP, Salvador/BA, Belo Horizonte/MG, Porto Alegre/RS, Fortaleza/CE, Campo Grande/MS, Belém/PA e Passo Fundo/RS, com os convidados a definir
n. 22/2014	26/02/2014	Deputado Mandetta (DEM-MS)	Requer a realização das audiências e conferências nos estados, nos termos dos Req. 4, 6, 8, 10, 15, 18, 19, 20 e 21
n. 40/2014	27/03/2014	Deputado Giovanni Queiroz (PDT-PA)	Solicita que seja realizada conferência, na cidade de Belém - PA para debater a PEC 215/2000 - Demarcação de Terras Indígenas

Fonte: Site da Câmara dos Deputados (Consulta em 26/03/2014).

### 4.3 A Efetividade da Reação

O objetivo principal do Movimento Quilombola é a regularização fundiária dos territórios das comunidades, portanto consideramos que a efetividade da política pode ser medida pelo quantitativo de titulações. No sentido contrário, a efetividade da reação pode ser representada pelo baixo número de titulações. É evidente que esses dados são apenas uma representação grosseira da realidade, mas apresentam um bom parâmetro comparativo. Esse resultado não é preciso, porque existem muitos fatores que limitam a efetivação da política, como os processos judiciais de particulares e a burocracia dos órgãos responsáveis. Mesmo considerando todos esses fatores, proponho na Tabela 8 um pequeno resumo das normas e seus alcances.

**Tabela 8: Resumo das Normas e seus alcances**

Norma	Período	Órgão	Títulos
Portaria 307	1995 – 1999	INCRA	12
Medida Provisória 1.911	1999 - 2000	FCP	12 <sup>95</sup>
Decreto nº 3.912	2001 - 2003	FCP	0
Decreto nº 4887	2003 - atual	FCP - INCRA	24 <sup>96</sup>

**Fonte: Dados do INCRA (até 2010)**

Apesar da expressividade dos números e dos avanços do decreto em vigor, o Movimento Quilombola afirma que o Executivo tem-se esquivado do confronto com os setores que tentam impedir as titulações. Alguns defensores dos direitos dos quilombolas<sup>97</sup> apontam as normatizações do INCRA<sup>98</sup> e da FCP<sup>99</sup> como uma forma de burocratizar o processo de titulação dificultando o acesso ao direito e representando um retrocesso ao decreto em vigor.<sup>100</sup> Essa poderia ser uma forma do governo retroceder em parte na política de titulação diminuindo o conflito com os setores mais descontentes com as desapropriações ao mesmo tempo em que preserva o Decreto em vigor para não ter um embate direto com o Movimento Quilombola e os setores que o apóiam. Outra maneira de evitar o embate com os setores conservadores seria a diminuição do percentual de utilização dos recursos destinados para a titulação, conforme mostra a Tabela X:

<sup>95</sup> Como já exposto, muitas dessas titulações não garantiram o efetivo direito a terra por não terem sido realizadas as devidas desapropriações. Recentemente, o INCRA abriu novo processo para regularizar essas áreas conforme a orientação do Decreto 4.887 em vigor atualmente. Segundo o novo decreto em caso de público de assentamento agrário, deve haver o reassentamento.

<sup>96</sup> Até julho de 2012, dados do INCRA e Comissão Pró-Índio de São Paulo.

<sup>97</sup> Informação da Secretaria Pró-Índio de São Paulo

<sup>98</sup> Instrução Normativa Nº 49, DE 29 DE SETEMBRO DE 2008.

<sup>99</sup> Portaria FCP Nº 98 de 2007 Disponível em: [http://ccr6.pgr.mpf.gov.br/atuacao-do-mpf/portarias/docs\\_portarias/portaria\\_FCP\\_98.pdf/view](http://ccr6.pgr.mpf.gov.br/atuacao-do-mpf/portarias/docs_portarias/portaria_FCP_98.pdf/view) Essa portaria da FCP, por exemplo permite a revisão dos certificados.

<sup>100</sup> O novo procedimento do INCRA foi elogiado pelo ministro interino da Secretaria da Igualdade Racial, Elói Ferreira de Araújo por diminuir os conflitos relacionados à questão da titulação, foi considerada um retrocesso por Jô Brandão, da Coordenação Nacional dos Quilombos. Publicado no O Estado de São Paulo: Quilombolas condenam novas normas de demarcação em 2 de outubro de 2008. Disponível em: [www.estadao.com.br/geral,quilombolas-condenam-novas-normas-de-demarcacao,252059,0.htm](http://www.estadao.com.br/geral,quilombolas-condenam-novas-normas-de-demarcacao,252059,0.htm)

**Tabela 9: Orçamento destinado ao INCRA para titulação em territórios quilombolas**

Ano	Orçamento autorizado	Orçamento liquidado	Porcentagem utilizada
2004*	16.127.143	1.681.276	10,4%
2005*	19.846.788	2.302.723	11,6%
2006*	33.864.019	8.969.980	26,5%
2007*	30.001.274	7.034.954	23,4%
2008	46.335.042	1.295.803	2,8%

\* Valores corrigidos pelo IPCA em fevereiro de 2008. Fonte: Inesc e Loa 2008.

**Fonte: Site do CPRSP (Consulta em 12/08/2009).**

Podemos ver que após um momento de pico tanto das certificações quanto das titulações, a política de titulações desacelerou. Mais do que isso, a regularização fundiária nunca acompanhou a demanda das comunidades. É esperado que o processo de titulação incluísse muitas fases burocráticas, especialmente a desintrusão dos não quilombolas. Mas a demora nos processos é extremamente prejudicial para os remanescentes de quilombos. Com frequência, os conflitos latentes se acirram com o início do processo de reconhecimento da comunidade. A expectativa de desapropriação de terras é sentida como uma grande ameaça pelos não quilombolas. Mesmo com esse risco, o crescimento do número de certificações fortalece o Movimento Quilombola, visto que a demanda necessariamente passa pela organização da comunidade em torno da associação de moradores. Assim, ainda que os títulos concedidos se traduzam em números tímidos de titulações do governo federal, o movimento que demanda o terra com base no Artigo 68 cresce e se fortalece consideravelmente.

Nesse sentido, a reação da Bancada Ruralista não tem tido muito êxito, visto que as certificações continuam ocorrendo em todo o Brasil. O processo de reconhecimento das comunidades como remanescentes de quilombo, por si só é um fator de empoderamento das comunidades, independente do sucesso na regularização das terras. LEITE (2010) aponta o risco do esgarçamento do Movimento Quilombola. Para a autora, a frustração das comunidades com a burocracia do processo e a ausência de resultados concretos de regularização fundiária podem enfraquecer o Movimento Quilombola. Esse é um risco real, mas há que se considerar a falta de alternativas mais efetivas para a garantia da terra. As comunidades quilombolas sofrem processos históricos de expropriação. Muitos conflitos se acirram quando essas comunidades dão início ao processo de regularização. Esse é um efeito negativo do reconhecimento. Em contrapartida, ao se identificarem como quilombolas elas passam a contar com uma rede de proteção que não alcança comunidades que não se enquadram nessa situação.

#### **4.4 A Discussão no Estatuto de Igualdade Racial**

Em 2009 o Congresso aprovou, após 10 anos de tramitação, o Estatuto de Igualdade Racial. O Estatuto é um conjunto de normas cujo objetivo é reduzir a desigualdade que recai sobre a população afrodescendente no Brasil. Entre as principais garantias do Estatuto estão: i. a reserva de 10% das vagas para candidaturas nas eleições pelos partidos políticos; ii. a exigência de especialização do sistema público de Saúde em doenças mais características da raça negra, como a



anemia falciforme; a inclusão da história geral da África e do negro no Brasil no currículo do ensino fundamental; iii. incentivo fiscal para empresas com mais de 20 funcionários que contratam pelo menos 20% de negros.

Para os parlamentares que apóiam a titulação de territórios quilombolas essa seria a oportunidade de regulamentar o Artigo no Congresso, tornando o processo de titulação uma política de Estado, independente do governo. Como atualmente o Artigo 68 é regulamentado por Decreto, existe a possibilidade de alteração a qualquer tempo, dependendo apenas do Executivo Federal. Isso traz uma enorme insegurança ao Movimento Quilombola. Não há hoje amparo caso o rumo político do Executivo Federal mude de posição em relação a regulamentação do Artigo 68.

Por isso, os parlamentares pró-quilombolas viram nas votações do Estatuto da Igualdade Racial um momento estratégico para regulamentar o Artigo 68 no Congresso. Como a igualdade racial era um tema com bom apelo social, a regulamentação do Artigo 68 poderia ser incluída. O contexto poderia se assemelhar do período da Assembléia Nacional Constituinte, em que o Centenário da Abolição deu lastro político para as demandas do Movimento Negro.

Dessa forma, os parlamentares pró-ruralistas apresentaram uma proposta de regulamentação nos mesmos moldes do Decreto 4887. Esse texto foi aprovado no Senado e encaminhado para a Câmara dos Deputados. Foram então, anexados dois substitutivos ao texto. Um que mantinha em parte algumas semelhanças com o Decreto em vigor e outro extremamente restritivo. Ao segundo, ainda foram acrescentadas emendas dos Deputados Abelardo Lupion (DEM-PR), Gervásio Silva (PSDB-SC) e João Almeida (PSDB-BA).<sup>101</sup> Essas emendas resgatavam dois elementos restritivos presentes das regulamentações de FHC. Uma delas restringiria os demandantes, pois só aqueles que estivessem ocupando as terras entre 1888 e 1988 teriam direito a titulação. A outra era a necessidade de evidências históricas da existência do quilombo em substituição ao critério de autoidentificação. Durante a tramitação, os ruralistas conseguiram a retirada do texto aprovado pelo Movimento Quilombola. O texto ruralista foi aprovado e encaminhado ao Senado <sup>102</sup>.

Essa disputa se transformou um grande impasse para os parlamentares que apóiam a causa negra. A aprovação do Estatuto de Igualdade Racial só se daria se a titulação de territórios quilombolas ficasse prejudicada. Ou seja, os outros pontos que já haviam sido acordados, como as cotas raciais não seriam aprovados, a não ser que a regulamentação do Artigo 68 fosse restrita. A ação da Bancada Ruralista foi negociar os avanços que já estavam pré-aprovados para a população afro-descendente em troca de uma enorme perda para os remanescentes de quilombo. Isso colocou os deputados que apóiam o Movimento Quilombola numa extremamente complicada. De um lado eles tinham um conjunto de políticas que atendiam importantes demandas do Movimento Negro para combater a desigualdade racial. Mas para que essas políticas fossem aprovadas, eles

---

<sup>101</sup> Os três políticos compõem a Bancada Ruralista. Abelardo Lupion, exerce o quinto mandato como deputado federal, atuou como interlocutor e negociador da Frente da Agricultura (FRESCOOP) com as autoridades da área econômica. Autor do relatório alternativa que foi aprovado em 2005, na Comissão Parlamentar Mista de Inquérito da Terra (CPMI), que classifica as invasões de terra como crime hediondo. Gervásio Silva, empresário, contador e corretor de imóveis, está no terceiro mandato como Deputado Federal e tem experiência no executivo municipal. João Almeida, é geólogo e iniciou sua trajetória na política estudantil. Está em seu quinto mandato no Congresso Nacional.

<sup>102</sup> Disponível em: [www.terradedireitos.org.br/biblioteca/projeto de lei 62642005](http://www.terradedireitos.org.br/biblioteca/projeto%20de%20lei%2062642005) acesso em 11/08/2011

precisariam retroceder na regulamentação do Artigo 68. Cabe evidenciar que a regulamentação do Congresso anularia o Decreto 4887 e em seu lugar haveria a imposição de uma regulamentação restritiva, e que não poderia ser modificada pelo Executivo.

A solução dos parlamentares pró-quilombolas foi acordar uma posição com a Bancada Ruralista. Dessa forma, o texto que dispunha sobre a regulamentação de territórios quilombolas foi retirado do Estatuto de Igualdade Racial. Em seu lugar, está uma repetição do texto do Artigo 68, sem regulamentação<sup>103</sup>.

#### 4.5 Outras Oposições

Mesmo considerando que a maior reação contra o Movimento Quilombola se dá pelos ruralistas e tem a propriedade da terra como uma questão fundamental, é inegável que o direito dos remanescentes de quilombo também encontra uma forte reação dos que são contrários a ações no sentido de afirmar diferenças existentes. Para Reis (Nov 2011) são principalmente duas as questões que se destacam na oposição ao Movimento Quilombola: a questão agrária e o racismo. Sobre a concentração fundiária, Reis aponta o entendimento hegemônico de que o setor agrícola deve ser controlado pelas grandes empresas.

“... tem um problema que primeiro é resultado da conformação da distribuição de terra no Brasil muito entendido como uma área apenas dos grandes, daqueles que tem a maior capacidade econômica de dominar as áreas produtivas do país” Reis (Nov 2011).

Nesse contexto, o racismo se expressa como **a incapacidade da população negra, população quilombola de produzir, de consumir, de desenvolver aquelas áreas**. A ideia de incapacidade dos quilombolas em gerar desenvolvimento, através de técnicas tradicionais ou não, tem um forte impacto nos argumentos contrários ao seu direito ao território. Esse tipo de argumento, que desqualifica os quilombolas, foi muito utilizado pelas elites rurais também em relação a outros movimentos sociais que defendiam a reforma agrária no período Sarney. (BRUNO, 2003)

Nesse entrecruzamento se esbarram, portanto, a forte oposição a qualquer idéia de reforma da estrutura excludente e concentrada do campo e o entendimento de que a população quilombola não tem capacidade de **protagonizar sua própria história**.

Ainda mais abrangente é a questão apontada pelo Deputado Federal Luiz Alberto (PT-BA). Para ele a agenda quilombola é a mais questionadora da questão da desigualdade no Brasil.

---

<sup>103</sup>Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2010/Lei/L12288.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Lei/L12288.htm) e <http://www.estadao.com.br/noticias/geral,apos-10-anos-estatuto-da-igualdade-racial-e-aprovado,432181,0.htm> acesso dia 30/08/2011

“Definitivamente essa agenda quilombola, é a mais provocadora do status quo brasileiro do ponto de vista da dominação política, econômica, social e principalmente econômica em que estão as comunidades quilombolas, porque ela lida com a questão que ainda é muito forte no Brasil, que é a terra, e cada vez mais o Brasil se transforma em um grande celeiro do agronegócio, produzindo grãos, e agenda brasileira se deslocou um pouco para essa área, só conflitos tendem aumentar nas comunidades quilombolas, comunidades indígenas, na luta pela reforma agrária, enfim, aí uma tensão muito forte nessa direção” (Deputado Federal Luiz Alberto, Nov 2011).

A dominação do agronegócio se amplia no campo e tem apoio do Estado. Por outro lado se fortalecem os movimentos sociais do campo, especialmente dos quilombolas e indígenas. Esses dois grupos entendem a ocupação do território e o uso da terra de um modo diferenciado que passa ao largo do modelo desenvolvimentista. Além do mais, os territórios quilombolas uma vez titulados constituem terras não disponíveis para o mercado. A preservação dos territórios sustentada pelas comunidades de quilombo é um fator cultural estratégico para sua própria subsistência. Hoje esses territórios preservados adquiriram um alto valor comercial e são cobiçados seja pelo potencial de produção agropecuária, pela localização estratégica no território ou pela capacidade de criação de pólos turísticos.

Diversos setores da sociedade se mostram descontentes com o direito dos remanescentes de quilombo. Desde empreendimentos turísticos, especuladores urbanos, mas principalmente as grandes empresas rurais. Quanto mais o Movimento Quilombola se expande, mais ele vai ao encontro de outros interesses e os conflitos se acirram.

“Comunidades quilombolas acabam enfrentando esse tipo de questão, isso envolve mineradoras, envolve indústria têxtil, envolve indústria de papel e celulose, envolve grandes fazendas e agropecuárias, agrícolas, que tem interesses fortes em que as áreas quilombolas não sejam tituladas e que eles façam a expansão do seu negócio, da sua atividade produtiva” (Reis, Nov 2011).

O descontentamento de grandes setores produtivos conta com grandes empresas midiáticas como porta-vozes. Em 2007, segundo o Observatório Koinonia organização que monitora ações de interesse quilombola, se proliferam na mídia as reportagens críticas ao direito a terra dos quilombolas. Pelo Dossiê Imprensa Antiquilombola, a publicação das matérias se inicia em 2003, mas a partir de 2007 há **uma clara e articulada mobilização de parte da imprensa contra os avanços do Movimento Quilombola**. Além de aumentarem em quantidade, tais matérias passam a ocupar **espaços nobres de jornais impressos, e o horário nobre do maior telejornal do país**, numa clara alusão ao Jornal Nacional. O principal conteúdo das matérias seriam os processos de titulação em andamento no INCRA e principalmente a questão da autoidentificação.

Algumas dessas matérias enfocaram a atuação **fraudulenta** dos profissionais da FCP e

do INCRA. Uma dessas reportagens especialmente teve grande repercussão, pois foi veiculada no Jornal Nacional na Rede Globo. Outra matéria que continha as mesmas questões foi publicada pela revista Veja, também em 2007. Os problemas destacados pela mídia foram a justificativa usada pelo Gabinete de Segurança Institucional (GSI), órgão da Presidência da República, antiga Casa Militar, para exigir sua inclusão entre os órgãos consultados antes da titulação (BRUSTOLIN, 2009). Após parecer contrário da Advocacia Geral da União, o GSI voltou a ser incluído apenas quando há envolvimento de terras de fronteira ou de uso das Forças Armadas.

Diante desse quadro, o Movimento Quilombola questionou a postura dessas empresas de mídia com de manifestações e abaixo-assinados contra a mídia considerada antiquilombola. Além disso, a CONAQ realizou ato que questionava as concessões públicas de televisão e o oligopólio das comunicações no país. Esse protesto foi realizado no dia em que vencida a concessão da Rede Globo, TV Bandeirantes e TV Record em 5 de outubro de 2007. O principal foco foi a Rede Globo, por sua atuação de criminalizar o Movimento Quilombola.

Um eixo comum às experiências de acesso formal ao território não só dos quilombolas, mas também de indígenas e os outros grupos considerados comunidades tradicionais é o apelo ao ambientalismo. A ideia de que as sociedades tradicionais de modo geral produzem e consomem de modo sustentável foi incorporada pelo Estado. Também é bastante divulgada por algumas ONGs nacionais e transnacionais. Os opositores dos direitos das populações tradicionais em geral (incluindo os quilombolas) incluem um grupo, preocupado especialmente com o apelo da ambientalização: os conservacionistas. FÁBIO OLMOS, biólogo e ambientalista, critica duramente a ambientalização das sociedades tradicionais e questiona a identidade dessas comunidades. Outros pesquisadores como WARREN DEAN e JARED DIAMOND, procuram apresentar dados que mostrem que a ameaça à biodiversidade já estava em curso quando da chegada dos europeus no continente americano. Segundo o que afirmam, todas as culturas moldam o meio ambiente a seu favor, interferindo negativamente na biodiversidade. Esse seria um processo humano, que se inicia muito antes da Revolução Industrial. A destruição do meio ambiente não estaria relacionada ao capitalismo ou ao desenvolvimentismo, mas a própria condição humana. Este argumento é um retorno no sentido inverso à crítica de Olmos: o guarda-chuva que abriga sociedades tradicionais é ampliado. Culturas de diferentes épocas são achatadas no mesmo conceito: o homem destrói o meio ambiente e a extensão do impacto depende apenas da tecnologia disponível para esse fim. Ou seja, os mesmos acadêmicos que criticam a amplitude do conceito de sociedade tradicional, defendem a ideia de uma sociedade global e atemporal cujo ponto comum seria o impacto ambiental negativo que causa.

Essas críticas são claramente questionáveis, como nos mostra o trabalho de BOEGE (2009) para quem a diversidade cultural reforça a diversidade ambiental, mas cabe verificar um dado que é apontado, o avanço das populações tradicionais em áreas de preservação. Essa tem sido, em alguns casos, uma estratégia governamental para assentar populações em áreas pertencentes ao Estado, ainda sem intervenção do agronegócio, evitando conflitos e gastos com desapropriações. Assim, a ambientalização das populações tradicionais serviria ao Estado de dois modos: ele ganharia um status internacional por sua preocupação com a questão ambiental e não abriria tantas frentes contra os privatistas já que essas áreas não configurariam (ainda) áreas de interesse do agronegócio.

## 4.6 A Contra Reação

O Movimento Quilombola não fica passivo diante dos ataques da Bancada Ruralista e da ameaça permanente sobre a titulação dos territórios quilombolas. O Ministério Público Federal, a Secretaria Especial de Promoção de Igualdade Racial e outros movimentos sociais do campo, compõem a base de apoio do Movimento Quilombola. No Congresso, porém a os remanescentes de quilombo não possuem uma bancada de representação direta como a BR. De fato, não existe no Congresso Nacional nenhum parlamentar remanescente de quilombo. (fenômeno comum com setores subalternos em geral) A população afro-descendente também tem baixa representatividade (cerca de 30 deputados). A estratégia dos parlamentares que encampam a defesa dos remanescentes de quilombo é por um lado, priorizar essa defesa no Congresso, focando a atenção nos projetos ruralistas sobre o tema, ao mesmo tempo em que procuram mobilizar a população e o Estado convocando audiências públicas.

‘Nós, a bancada de deputados federais que eu diria assim, ligado a essa agenda, particularmente os deputados afro-descendentes, nós somos uma extrema minoria... e nem todos têm essa agenda como uma agenda central prioritária, então nós reduzimos mais ainda, então a batalha é muito desigual, estamos sempre recorrendo a debates que mobilizem a população com audiências públicas, para confrontar e enfrentar essa agenda, então temos um conjunto de parlamentares que vivem da vigilância permanente sobre isso’ (Luiz Alberto, Nov 2011).

Apesar do quantitativo reduzido, as investidas contra o direito dos remanescentes de quilombo a terra tem encontrado forte resistência no Congresso. Pelas nossas pesquisas percebemos que os parlamentares do Partido dos Trabalhadores constituem a principal base de apoio dos remanescentes de quilombo. Para contrapor as ações contrárias dentro do Congresso, foi lançada em 22 de março de 2011 a Frente Parlamentar Mista da Igualdade Racial em Defesa dos Quilombolas. Nessa data, a Frente havia conseguido a adesão de 162 assinaturas. O primeiro objetivo da Frente é lutar pela constitucionalidade do Decreto 4887/2003 no STF, cujo debate está previsto para os próximos meses.

A base parlamentar de apoio aos quilombolas também denuncia no Congresso casos de violência contra quilombolas. Essas denúncias tem o objetivo de alertar os parlamentares sobre o alcance do tema. Nesse sentido, o Deputado Márcio Marinho (PRB/BA) denunciou no Plenário da Câmara, o ataque sofrido por um grupo de remanescentes do Quilombo São Francisco do Paraguaçu, no Município de Cachoeira. Posteriormente, o Deputado Colatto afirmou que o episódio teria sido inventado pelos remanescentes de quilombo e na verdade, partiria da comunidade quilombola muitos ataques violentos<sup>104</sup> contra os fazendeiros da região.

O Movimento Quilombola também recorre a sociedade civil para obter apoio a política de titulações. Nesse ponto, o principal impasse é sobre a auto-identificação. Esse

---

<sup>104</sup> Colatto qualifica como **badernaço** um desses episódios. Discursos e Notas Taquigráficas. Sessão: 056.3.53.O. Orador: VALDIR COLATTO, PMDB-SC Data: 01/04/2009

instrumento é bastante criticado pela mídia. A contestação é que a auto-identificação é injustificada porque amplia o risco de fraude. Na verdade essa é uma simplificação grosseira do tema. A mídia em geral coloca a questão como se adotar uma identidade minoritária fosse um ato corriqueiro. É preciso refletir que essas identidades carregam séculos de estigmatização. No plano legal, o critério de auto-identificação se apóia na Convenção 169 da OIT. A adoção desse critério é um modo de dar autonomia às comunidades tradicionais. É também uma relativização do papel do Estado em impor categorias sociais e um limite ao poder das elites de afirmar quem é o outro. Portanto, mesmo com toda a problemática existente, constitui um instrumento crucial de democratização.

## 5 CONCLUSÃO

A reação da Bancada Ruralista contra a titulação de territórios quilombolas representa sua luta dentro do campo para manter a concentração fundiária e assim, seu lugar de dominante no campo. Do lado oposto, o Movimento Quilombola pretende modificar a estrutura agrária excludente e assim modificar a posição dominada que seus agentes têm no campo. Muitos grupos tentam, desde o século passado, modificar a estrutura fundiária. O diferencial do Movimento Quilombola foi sua estratégia de manter a demanda como uma questão que passaria ao largo da questão da propriedade privada. É evidente que o próprio Movimento Negro não possuía (e não possui) um quadro completo do número de comunidades remanescentes de quilombo existem no Brasil. Como já foi apresentado, o reconhecimento das comunidades é um processo aberto, que vai se configurando com a mediação do Movimento Negro, do Movimento Quilombola e da academia. Porém, se considerarmos os encontros que precederam a Assembléia Nacional Constituinte e o mapeamento de comunidades remanescentes de quilombo no Maranhão, podemos presumir que já havia alguma estimativa (ao menos regional) da abrangência dos beneficiados.

Os ruralistas, ao contrário, não perceberam o alcance que o Artigo 68 teria. O Artigo acabou aprovado, mesmo com contestações durante a Assembléia Nacional Constituinte. A primeira tentativa de regulamentação, que partiu da Senadora Benedita da Silva e guarda muitas semelhanças com o Decreto em vigor também não foi contestada. Ao contrário, foi aprovada por unanimidade pela Câmara e pelo Senado. O veto partiu do Executivo, que parecia estar mais atento a questão.

A primeira reação visível por parte de um membro da Bancada Ruralista demorou 18 anos. Somente após esse longo período, quando o Artigo 68 já estava aprovado e regulamentado e o Movimento Quilombola já estava fortalecido, os ruralistas perceberam o potencial democratizante do direito. É preciso reconhecer que esse instrumento não veio pronto, o Artigo 68 poderia ser interpretado num sentido muito mais estrito beneficiando pouquíssimas comunidades. A abrangência do Artigo é resultado de uma dupla ação do Movimento Negro (e posteriormente do Movimento Quilombola): a pressão junto ao Estado e a mobilização junto as comunidades. Assim se criou um movimento cíclico, quanto maior a mobilização das comunidades, mais o Movimento Quilombola crescia e se fortalecia. Mais forte, aumentava seu poder de pressão junto ao Estado e conseguia ampliar os possíveis beneficiários. É esse círculo virtuoso que constitui a grande preocupação dos opositores do Movimento Quilombola.

A política atual de titulação de territórios quilombolas causa descontentamento em diversos grupos sociais. As duas principais vertentes que norteiam esses grupos são: o descontentamento com direitos de caráter étnico e a democratização da propriedade fundiária.

Entre os descontentes com políticas que partem de critérios étnicos em geral, podemos identificar duas posições: os que são contrários a todas essas políticas e os que as aceitam, mas desconfiam dos padrões de alteridade dos grupos beneficiados. Nesse caso, o critério de autoidentificação é muito questionado. Os que questionam a alteridade dos beneficiários de políticas étnicas, em geral, procuram por padrões culturais muito diferenciados e são geralmente

norteados por conceitos muito estritos sobre esses grupos. Nesse sentido, as comunidades de quilombo deveriam ser obrigatoriamente isoladas, sem miscigenação e com traços culturais marcadamente de origem africana. Essa provavelmente não é a realidade da maioria das comunidades remanescentes de quilombo. Mesmo as comunidades que surgiram dessa forma (e não foram todas), após o fim da escravidão se tornaram mais permeáveis. Temos que lembrar que a aprovação do Artigo 68 se deu um século após o fim da escravidão. Nesse período o país sofreu uma série de alterações, sua população teve um crescimento considerável, a maior parte das cidades que já existiam se expandiram, novas cidades surgiram, o país se industrializou e novas fronteiras agrárias foram abertas. Comunidades antes isoladas, se tornaram periferias de centros urbanos novos, outras foram *engolidas* pelo crescimento das cidades. Comunidades rurais perderam suas terras ocupadas por grandes empreendimentos agrícolas. Não foram muitos os quilombos que permaneceram tão isolados quanto requer o ideário de quem busca uma alteridade radical. O traço usado para distinguir as comunidades que são remanescentes de quilombo é o da coletividade ligada a um histórico de resistência a escravidão. Como a escravidão foi um empreendimento de larga escala no Brasil, e a resistência esteve sempre presente, temos um grande contingente de comunidades que podem demandar esse direito.

Em relação aos que se posicionam contra todas as políticas norteadas por padrões étnicos é preciso fazer duas considerações. Em primeiro lugar é preciso reconhecer que as políticas desse tipo não englobam todos os excluídos. No caso tratado aqui, é mais que provável que mesmo levado ao limite, o Artigo 68 não será capaz de acabar com a concentração fundiária. Ainda que se consiga regularizar a situação territorial de todas as comunidades remanescentes de quilombo, a questão agrária permanecerá para muitos outros. Sobre esse *privilegio* recaem muitas críticas. Mas é interessante observar que, ao menos institucionalmente, não são os desprivilegiados que se opõem a esse direito.<sup>105</sup>

Outra observação é que os grupos que hoje dispõem dessa legislação especial estão entre os mais marginalizados historicamente na sociedade. O grande benefício dessas políticas foi, em primeiro lugar, o reconhecimento desses grupos que em sua grande maioria sempre sofreram um processo de invisibilidade frente ao Estado e a sociedade. Esses grupos, na maior parte das vezes, não se viam contemplados nem mesmo nos projetos políticos de oposição.

A segunda vertente contrária ao direito dos remanescentes de quilombo é a que defende ferrenhamente a propriedade privada da terra. Esse grupo é constituído de grandes, pequenos e médios proprietários e também por muitas pessoas que se encontram em posições subalternas na sociedade. Esse é o grupo liderado e representado pelos ruralistas. Como apresentado no capítulo 3 o descontentamento dos grandes proprietários rurais se organiza em várias instâncias de representação do patronato rural e conta com o apoio de outros setores. No Congresso, o interesse dos ruralistas é representado diretamente por eles mesmos, reunidos na Bancada Ruralista. A reação da Bancada Ruralista contra o Movimento Quilombola se dá no Legislativo, mas seus elementos ultrapassam os limites formais. Os argumentos que as proposições defendidas pela Bancada Ruralista tratam não só de questões estritamente legais como, a competência ou não do Executivo em regulamentar o Artigo 68. Eles questionam a identidade

---

<sup>105</sup> O Movimento Quilombola frequentemente conta com o apoio do MST e de outros movimentos sociais do campo que reivindicam a reforma agrária.



quilombola, num ataque simbólico de violência, que põe em dúvida a honestidade dos requerentes e do Movimento Quilombola.

Os remanescentes de quilombo não possuem representação direta no Congresso. Mas contam com um grupo de deputados que tem representado seus interesses (grande parte desses parlamentares é ligada ao Movimento Negro). O Movimento Quilombola também tem formado suas alianças e procura se fortalecer contra os opositores. A principal disputa entre os dominantes e os dominados do campo hoje se concentra na validade do Decreto 4887. A manutenção do Decreto não garante o direito dos remanescentes de quilombo. Como vimos, os atuais empecilhos estão nas normas inferiores que regem o procedimento dos órgãos que tem a atribuição de regularizar a situação fundiária dos quilombolas. A falta de corpo técnico nesses órgãos também é responsável pela morosidade nos processos em andamento e no atendimento inicial as comunidades que desejam acessar o direito. A judicialização dos processos, que já foi utilizada pelo Movimento Quilombola, hoje é uma estratégia usada pelos proprietários e também emperra o andamento dos processos.

A reação da Bancada Ruralista e outros fatores descritos acima foram capazes de diminuir a velocidade dos processos de titulação e a adesão de comunidades no Movimento Quilombola. Isso se mensuramos o crescimento do Movimento Quilombola de acordo com o número de certificações. Provavelmente, os casos de sucesso (o recebimento do título) serviam como estímulo as comunidades que iniciavam o processo de identificação. LEITE (2010) aponta um cenário de provável esgarçamento do Movimento Quilombola pela incapacidade do governo em titular as terras. Nesse cenário, a morosidade dos processos levaria ao descontentamento das comunidades e a noção de incapacidade do governo e do próprio Movimento. A identificação como remanescente de quilombo e o processo de titulação tem um custo. Para muitas comunidades esse custo tem sido a vida de seus líderes e de familiares. Durante o processo, muitas vezes, conflitos velados se tornam conflitos armados. O Estado não tem garantido a segurança das comunidades ameaçadas, em alguns casos, por agentes do próprio Estado. Mas mesmo diante de tudo isso, as certificações continuam ocorrendo. O que nos faz lembrar que essas comunidades conhecem os conflitos e a expropriação há séculos.

## 6 BIBLIOGRAFIA

- ALBERTI, V. **O acervo de história oral do CPDOC: trajetória de sua constituição.** Rio de Janeiro: CPDOC, 1998.
- ALBERTI, V. e PEREIRA, A.A. **História do Movimento Negro no Brasil: Depoimentos ao CPDOC.** Rio de Janeiro: Pallas; CPDOC-FGV, 2007
- \_\_\_\_\_. **"Idéias" e "fatos" na entrevista de Afonso Arinos de Mello Franco.** in: Entre-Vistas: abordagens e usos da história oral. Marieta de Moraes Ferreira (Coordenação); Alzira Alves de Abreu.... [et al]. Rio de Janeiro: Ed. Fundação Getulio Vargas, 1998. 316 p. il.
- ALBUQUERQUE, W. R. de & FRAGA, W. F. **Uma história do negro no Brasil.** Salvador: Centro de Estudos Afro-Orientais; Brasília: Fundação Cultural Palmares, 2006.
- ALMEIDA, A. W. B de. **Quilombos: sematologia face a novas identidades.** In SMDDH; CCN. (Org.) Frechal Terra de Preto: Quilombo reconhecido como Reserva Extrativista. São Luís, 1996.
- \_\_\_\_\_. **Os quilombos e as novas etnias.** In: Quilombos – Identidade étnica e territorialidade. Eliane Cantarino O'Dwyer ( Org.). Rio de Janeiro: Editora FGV e ABA, 2002.
- \_\_\_\_\_. **Terras de quilombo, terras indígenas, " babaçuais livres" , " castanhais do povo" , faxinais e fundos de pasto: terras tradicionalmente ocupadas.** Manaus: PPGSCA-UFAM, 2006.
- \_\_\_\_\_. **Territórios quilombolas e conflitos.** Manaus: Projeto Nova Cartografia Social da Amazônia / UEA Edições, 2010.
- ARRUTI, J. M. P. A. **Etnografia, história e memória no Mocambo: notas sobre uma situação de perícia.** In: Ilka Boaventura Leite. (Org.). Laudos periciais antropológicos em debate. 1 ed. Florianópolis: Coedição NUER/ABA, 2005.
- \_\_\_\_\_. **J. M. A. Mocambo: antropologia e história do processo de formação quilombola.** Bauru: Edusc, 2006.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ANTROPOLOGIA. **Documento do grupo de trabalho sobre comunidades negras rurais**. Rio de Janeiro, 1994.

AYALA, C. & BRUSTOLIN, C.. **E eles têm documento do gado?": violência simbólica e dominação numa comunidade quilombola de MS**. Artigo apresentado na 26a Reunião Brasileira de Antropologia, Porto Seguro, Bahia, Brasil. 2008.

BALDI, C. A. **Direitos, Judiciário e racismos: a questão dos quilombos**. Artigo apresentado no X Brasa. Brasília, 23 de julho de 2010.

BALDUÍNO, Tomas. **Trabalho escravo no Brasil Contemporâneo**. Goiânia, GO. Comissão Pastoral da Terra São Paulo. Loyola, 1999

BARRETO, N. R. **A Revolução Quilombola: Guerra Racial, confisco agrário e urbano, coletivismo**. 2007

BOEGE, E. **El patrimonio biocultural de los pueblos indígenas de México. Hacia la conservación in situ de la biodiversidad y agrodiversidad en territorios indígenas**. INAH and Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas. México: 2008.

BOURDIEU, P. **O poder simbólico**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil. 1989

\_\_\_\_\_. **A economia das trocas simbólicas**. São Paulo, Editora Perspectiva S.A., 2003

\_\_\_\_\_. **Razões Práticas: sobre a teoria da ação**. Campinas, SP: Papius, 2011.

BRAGA, Cláudio Rodrigues. "**Palestra**", in L. OLIVEIRA (org.), **Quilombos: a hora e a vez dos sobreviventes**. São Paulo, 2001. Comissão Pró-Índio de São Paulo.

BRASIL. **Constituição Federal** org. Luiz Flavio Gomes – São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1999

BRUNO, Regina. **Nova República: a violência patronal rural como prática de classe.** Sociologias, n 10, p. 284-310, 2003.

\_\_\_\_\_. **Senhores da Terra, Senhores da Guerra.** Rio de Janeiro, Forense Universitária/UFRRJ, 1997.

\_\_\_\_\_. **Um Brasil Ambivalente. Agronegócio, Ruralismo e Relações de Poder.** 1. ed. Rio de Janeiro: Mauad X e Edur-UFRRJ, 2009.

\_\_\_\_\_. **Agronegócio, palavra política.** Trabalho apresentado no VIII Congresso Latinoamericano de Sociología Rural, Porto de Galinhas, 2010.

BRUNO, R. A. L. ; SEVÁ, J. T.. **Representação de interesses patronais em tempo de agronegócio.** In: Roberto José Moreira; Regina Bruno. (Org.). Dimensões rurais de políticas brasileiras. 1ed.Rio de Janeiro e Seropédica: Mauad X e Edur, 2010.

BRUNO, R., LACERDA, E. Carneiro, O. **Organização das classes dominantes no campo.** In: Dicionário da Educação do Campo. Escola Politécnica da Fiocruz, Iterra e MST. Verbetes encaminhado para publicação em agosto de 2011. mimeo.

BRUSTOLIN, C. **Reconhecimento e desconsideração: a regularização fundiária dos territórios quilombolas sob suspeita.** In: Ilka Boaventura Leire. (Org.). Estudos Afrobrasileiros: território, justiça, educação. Florianópolis, 2009.

CATHARINA, M. S. **A constitucionalização simbólica dos direitos coletivos das comunidade remanescentes de quilombo na Constituição Federal de 1988.** 2006

CHASIN, Ana Carolina. **20 anos de regularização fundiária de territórios quilombolas: um balanço da implementação do direito à terra estabelecido pela Constituição Federal de 1988.** Revista Política Hoje, v. 18, n. 2, p. 158-183, 2009.

COSTA, Ivan Rodrigues. **CONAQ: Um Movimento Nacional dos Quilombolas.** Sem data.

COUTINHO, L., PAULIN, I., MEDEIROS, J. **A farra da antropologia oportunista.** Revista Veja, 5 maio 2010.

DAGNINO, E. **Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando?** In: Daniel Mato (coord.), Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización. Caracas: Facultad de Ciencias Económicas y Sociales, Universidad Central de Venezuela, pp. 95-110, 2004.

DOMINGUES, P. **Movimento Negro Brasileiro: alguns apontamentos históricos.** Revista Tempo [online], vol. 12, n. 23, 2007, p. 100-122.

DUBREUIL, V. et al. **Evolução da fronteira agrícola no centro-oeste de Mato Grosso: municípios de Tangará da Serra, Campo Novo do Parecis e Diamantino.** Brasília. Cadernos de Ciência & Tecnologia 22.2. 2005.

FIABANI, A. **O quilombo antigo e o quilombo contemporâneo: verdades e construções.** Associação Nacional de História – ANPUH XXIV SIMPÓSIO NACIONAL DE HISTÓRIA - 2007

GOHN, M. **Empoderamento e participação da comunidade em políticas sociais.** Saúde e Sociedade, São Paulo, v. 13, n. 2, p. 20-31, mai./ago. 2004.

\_\_\_\_\_. **Os novos quilombos: luta pela terra e afirmação étnica no Brasil (1988-2008).** Universidade do Vale do Rio dos Sinos, UNISINOS, Brasil. Ano de obtenção: 2008.

GOMES, Lilian Cristina Bernardo. **Identidade e direitos dos quilombolas no Brasil: Contemplando um horizonte de reconhecimento e redistribuição.** Oficina do CES 268, 2007.

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

GOMES, F.& FERREIRA, R. **A miragem da miscigenação.** Novos Estudos Cebrap, São Paulo, n. 80, p. 141-160, março 2008.

IBARRA, P., S. MARTÍ y R. GOMA (eds). **Creadores de democracia radical: movimientos sociales y redes de políticas públicas.** Barcelona, ed. Icaria: 2002.

INESC. **Bancada ruralista: o maior grupo de interesse no Congresso Nacional.** Brasília, out. 2007 - Ano VII - nº 12. Elaboração: Inesc.

LAMUR, H.E. **O impacto das guerras dos quilombolas na política populacional durante a escravidão no Suriname.** Afro- Ásia, 2001.

- LEITE, I. B. **Humanidades insurgentes: conflitos e criminalização dos quilombos.** Territórios Quilombolas e Conflitos, v. 69, p. 18, 2010.
- LOPES, A. C. **Remanescentes de quilombos na imprensa: discursos sobre a propriedade privada no Brasil.** In: XXV Simpósio Nacional de História - História e Ética, 2009, Fortaleza.
- LOPES, A. C. & QUINTANS, M. T. D. . **Poder judiciário fluminense e a temática fundiária: apontamentos sobre os processos de desapropriação para fins de reforma agrária e de titulação de territórios quilombolas.** In: Fábio Reis Mota; Luís Roberto Cardoso de Oliveira; Regina Lucia Teixeira Mendes.. (Org.). Sociologia, antropologia e cultura jurídicas. 1ed.Florianópolis: FUNJAB, 2012.
- MAESTRI, Mário. **13 de Maio: A Única Revolução Social do Brasil**, 2005.
- MAIO, M. C. & SANTOS, R. V. **Políticas de Cotas Raciais, os Olhos da Sociedade e os Usos da Antropologia: o Caso do Vestibular da Universidade de Brasília (UnB).** in Horizontes Antropológicos, 2005.
- MARINGONI, G. **O destino dos negros após a Abolição.** Revista Desafios do Desenvolvimento, Brasília, ano 8, nº 70, 2011.
- MARTINS, J. de S. **O poder do atraso. Ensaio de sociologia da história lenta.** São Paulo: Hucitec, 1994.
- MEDEIROS, L. S. de. **A questão da reforma agrária no Brasil (1955-1964).** Dissertação de mestrado, Programa de Pós-Graduação em Sociologia. São Paulo: USP, 1983.
- \_\_\_\_\_. **Reforma Agrária. Concepções, controvérsias e questões.** IBASE / RIAD, Forum Alternativas para a Agricultura Brasileira, 1994.
- MELLO, M. M. **Reminiscências dos quilombos: territórios da memória em uma comunidade negra rural.** São Paulo: Editora Terceiro Nome, 2012.
- MELLO, P.B. **Análise da Mobilização Política das Comunidades Remanescentes de Quilombos.** INCRA – UnB, DF, Brasil, 2009
- MENDONÇA, S. R. de. **O ruralismo brasileiro (1888-1931).** São Paulo : HUCITEC, 1997.
- MOTTA, M. M M. **Brecha Negra em Livro Branco: Artigo 68, Remanescentes de Quilombos e Grilagens no Brasil.** Anpuh, XII encontro regional de História, 2007.
- \_\_\_\_\_. **Dicionário da Terra.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.

- NASCIMENTO, E. L. **O sortilégio da Cor. Identidade, Raça e Gênero no Brasil.** São Paulo. Summus. 2003 apud: KAUFMANN, Roberta Fragoso Menezes. **Ações Afirmativas à brasileira: necessidade ou mito? Uma análise histórico-jurídico-comparativa do negro nos Estados Unidos da América e no Brasil.** Porto Alegre: Livraria do Advogado. 2007
- OLIVIERI, A.C. **Dom Pedro II, Imperador do Brasil.** Callis Editora, 1999.
- PALMEIRA, M. **Modernização, Estado e questão agrária.** Rio de Janeiro. Museu Nacional, 1989, (mimeo).
- PILATTI, Adriano. **A Constituinte de 1987-1988: progressistas, conservadores, ordem econômica e regras do jogo.** Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2008.
- PIOVESAN, F & SOUZA, D.M. de S. **Quilombos na perspectiva da igualdade étnico-racial: raízes, conceitos, perspectivas.** Texto originariamente publicado em Ordem Jurídica e Igualdade Étnico-Racial, SEPPIR, Brasília, 2006.
- PRADO JR., C. **A Questão Agrária.** São Paulo, Brasiliense 4.ed: 1979.
- RAMOS, I. C. A.. **O lugar do parentesco na aliança entre um laudo antropológico e um território quilombola: análise a partir do processo de regularização fundiária do Quilombo Cambará em Cachoeira do Sul.** Rio Grande do Sul, 2009.
- REIS, J. J; GOMES, F. dos S. (org). **Liberdade por um Fio: História dos Quilombos no Brasil.** São Paulo: Companhia das Letras, 1996.
- RIOS, M.A. In: Ilka Boaventura Leite. **Os Quilombos No Brasil: Questões Conceituais e Normativas.** Etnográfica, Vol. IV (2), 2000.
- ROMANO, Jorge. **Discurso religioso e imaginário na luta pela terra.** Revista Estudo Sociedade e Agricultura, nº 4, Rio de Janeiro, CPDA/UFRRJ, julho, pp. 66-77. 1995
- ROMANO, J.O.; ANTUNES, M. (Org.). **Empoderamento e direitos no combate à pobreza.** Rio de Janeiro: ActionAid, 2002.
- SARMENTO, D. **Territórios Quilombolas e Constituição: A ADI 3.239 e a constitucionalidade do Decreto 4.887/03.**
- SHERER-WARREN, I. **Movimentos sociais e participação.** In: SORRENTINO, M. (Coord.) **Ambientalismo e participação na contemporaneidade.** São Paulo: EDUC/ FAPESP, 2001. p. 41-56.

- SCHMITT, A.; TURATTI, M.C. M.; CARVALHO, M.C.P.de. **A atualização do conceito de quilombo: identidade e território nas definições teóricas.** Ambiente e Sociedade. Campinas, n.10, p.129-136, jan./jun. 2002.
- SILVA, E. **As camélias do Leblon.** Rio de Janeiro: Companhia das Letras, 2003.
- SILVA, J. G. da. **O que é a reforma agrária.** São Paulo: Brasiliense: 1981.
- \_\_\_\_\_. **O que é questão agrária.** São Paulo: Brasiliense, 1993.
- SILVA, S. J. da. **Verdades que se produzem: os Territórios Quilombolas e o Direito no estado do Espírito Santo.** VIDERE: Vol. 1, No 2, 2009.
- SILVA, S. **Expansão cafeeira e origens da indústria no Brasil.** São Paulo: Alfaômega, 1976.
- \_\_\_\_\_. **A industrialização e a urbanização da agricultura brasileira.** São Paulo em Perspectiva, São Paulo : SEADE, v.7, n.3, p.2-10, 1993.
- SOUZA, C. **Federalismo e descentralização na Constituição de 1988: processo decisório, conflitos e alianças.** Dados, v.44, n.3, p.513-560, 2001
- SOUZA, L. N. R. **Patrocínio: monarquismo e abolicionismo.** Impulso, Piracicaba, v. 17, n. 43, p. 1-149, maio/ago. 2006
- TAVARES, J. V. dos S. **Conflitos agrários e violência no Brasil: agentes sociais, lutas pela terra e reforma agrária.** Pontificia Universidad Javeriana. Seminario Internacional, Bogotá, Colombia. Agosto de 2000.
- VERONESE, Alexandre. **A judicialização da política na America Latina: panorama do debate teórico contemporâneo.** ABCP, 2008.
- VIGNA, Edélcio. **Bancada ruralista: um grupo de interesse.** Argumento nº 8. Brasília, INESC, 2001.
- \_\_\_\_\_. **Bancada Ruralista: o maior grupo de interesse no Congresso Nacional.** Argumento nº 12. Brasília, INESC, 2007.



## **ANEXOS**

**Anexo A – Mensagem Presidencial de Veto da PLS 129**

**Anexo B - Portaria INCRA n.º 307**

**Anexo C - Decreto n.º 4.887**

**Anexo D - Número de Certificações de Comunidades Remanescentes de Quilombo por estado e ano**

## ANEXO A - MENSAGEM PRESIDENCIAL DE VETO DA PLS 129

Mensagem nº 370, de 13 de maio de 2002.

Senhor Presidente do Senado Federal,

Comunico a Vossa Excelência que, nos termos do § 1º do art. 66 da Constituição Federal, decidi vetar integralmente, por inconstitucionalidade e contrariedade ao interesse público, o Projeto de Lei no 129, de 1995 (no 3.207/97 na Câmara dos Deputados), que "Regulamenta o direito de propriedade das terras das comunidades remanescentes dos quilombos e o procedimento da sua titulação de propriedade imobiliária, na forma do art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal".

Ouvido, o Ministério da Cultura assim se manifestou:

"A Fundação Cultural Palmares afirma que o projeto de lei confere exclusividade a um único órgão público para a titulação das terras dos remanescentes das comunidades dos quilombos. Tal rigidez legal altera profunda e negativamente a atuação daquela Fundação no que se refere ao cumprimento do disposto no art. 68 do ADCT, porque a questão do reconhecimento e titulação da propriedade aos remanescentes dos quilombos exige um trabalho de parceria de diversos órgãos da administração pública federal, sob a coordenação da Fundação Cultural Palmares, para que o direito estabelecido no referido artigo do ADCT seja efetivamente conferido às pessoas ali referidas.

Além do mais, não se pode olvidar que o projeto sob exame teve o seu início no ano de 1995, época em que não existia em nosso ordenamento jurídico regras disciplinando o disposto no art. 68 do ADCT. Hoje, entretanto, esse quadro modificou-se, está em vigor o Decreto no 3.912, de 10 de setembro de 2001, que regulamenta as disposições relativas ao processo administrativo para identificação dos remanescentes das comunidades dos quilombos e para o reconhecimento, a delimitação, a demarcação, a titulação e o registro imobiliário das terras por eles ocupadas. Nesse decreto são previstas regras precisas sobre o tema objeto do projeto, regras essas que permitem à Fundação Cultural Palmares, em parceria com diversos órgãos públicos, não só cumprir o dever constitucional de titular as terras dos remanescentes das comunidades dos quilombos, como exigido pelo dispositivo constitucional citado, mas também garantir a essas comunidades direitos envolvendo o meio ambiente, a questão fundiária, a proteção aos recursos renováveis, a produção agrícola etc.

Diante dessas considerações, verifica-se que o projeto de lei representa um retrocesso legislativo que traz o inconveniente de tornar menos eficaz o processo administrativo atualmente estabelecido no Decreto no 3.912, de 2001, e, conseqüentemente, de prejudicar a efetivação do direito de propriedade assegurado pelo art. 68 do ADCT aos remanescentes das comunidades dos quilombos. O interesse público, portanto, ficaria comprometido se a nova sistemática imposta pelo citado projeto de lei entrasse em vigor."

O Ministério da Justiça acrescentou as seguintes razões de veto:

"O texto do projeto, de iniciativa parlamentar, sob o fundamento de regulamentar o art. 68 do ADCT, em seu art. 1o, assegura "às comunidades remanescentes dos quilombos" o direito à propriedade das terras por elas ocupadas e impõe ao Estado o dever de emitir o respectivo título imobiliário. Já o parágrafo único desse mesmo dispositivo discrimina, como terras sobre as quais recairia o direito de propriedade: (1) os territórios não ocupados pelas comunidades remanescentes dos quilombos quando da entrada em vigor da Constituição de 1988, mas que são "devidamente reconhecidos por seus usos, costumes e tradições"; (2) as áreas contíguas a esses territórios, também não ocupadas em 5 de outubro de 1988, "detentoras de recursos ambientais necessários à conservação dos usos, costumes e tradições" daquelas comunidades; e (3) os sítios com reminiscências históricas dos quilombos.

Dispõe o art. 68 do ADCT que aos "remanescentes das comunidades dos quilombos que estejam ocupando suas terras é reconhecida a propriedade definitiva, devendo o Estado emitir-lhes os títulos respectivos".

Verifica-se, primeiramente, que esse dispositivo constitucional confere o direito de propriedade "aos remanescentes das comunidades dos quilombos" e não "às comunidades remanescentes dos quilombos", como estabelecido no art. 1o do autógrafo, que está, na verdade, a transferir o direito de propriedade assegurado constitucionalmente aos remanescentes para a comunidade da qual fazem parte. Vale dizer: o direito individual dos remanescentes fica transformado, por força do projeto, em direito coletivo da comunidade. Sem dúvida, ao assim preceituar, o art. 1o do projeto contraria o art. 68 do ADCT e, por isso, é inconstitucional.

Também são inconstitucionais os incisos I, III e IV do parágrafo único do art. 1o do projeto. Com efeito, no art. 68 do ADCT a expressão "remanescentes das comunidades dos quilombos" tem um significado mais reduzido do que, a princípio, se poderia imaginar. Em realidade, o dispositivo contemplou apenas aqueles remanescentes "que estejam ocupando suas terras" no momento da promulgação da Constituição de 1988. Foram excluídos, portanto, os remanescentes que, em 5 de outubro de 1988, não mais ocupavam as terras que até a abolição da escravidão formavam aquelas comunidades. Conclui-se, portanto, que o constituinte de 1988 visou a beneficiar tão-somente os moradores dos quilombos que viviam, até 1888, nas terras sobre as quais estavam localizadas aquelas comunidades, e que continuaram a ocupá-las, ou os seus remanescentes, após o citado ano até 5 de outubro de 1988.

Ora, os incisos I, III e IV do parágrafo único do art. 1o, ao inserirem dentro das terras cuja propriedade é reconhecida aos remanescentes das comunidades dos quilombos, áreas que não eram por essas pessoas ocupadas à época da entrada em vigor da Constituição de 1988, alargou inconstitucionalmente o alcance do art. 68 do ADCT, que – frise-se – assegura a propriedade somente sobre as terras que eram ocupadas pelos quilombolas até 1888 e que continuavam a ser ocupadas pelos seus remanescentes em 5 de outubro de 1988.

Quanto ao inciso IV do parágrafo único do art. 1o, viola ele ainda o § 5o do art. 216 da Constituição, que autoriza tão-somente o tombamento dos "sítios detentores de reminiscências históricas dos antigos quilombos" e não o reconhecimento, em favor dos remanescentes ou de qualquer outra pessoa, do direito de propriedade sobre esses imóveis, como quer o projeto.

O art. 2º do texto, por sua vez, considera como comunidade remanescente de quilombos "os grupos étnicos de preponderância negra, encontráveis em todo o território nacional, identificáveis segundo categoria de autodefinição habitualmente designados por "Terras de Preto", "Comunidades Negras Rurais", "Mocambos" ou "Quilombos"". Ora, o art. 68 do ADCT não admite tal presunção legal do que sejam remanescentes das comunidades dos quilombos, fundada no que o projeto denomina de "categoria de autodefinição". Como antes assinalado, a Constituição visou a beneficiar apenas os moradores dos quilombos que viviam, até 1888, nas terras sobre as quais estavam localizadas aquelas comunidades, e que continuaram a ocupá-las, ou os seus remanescentes, após o citado ano até 5 de outubro de 1988. Por certo, o direito de propriedade assegurado pelo art. 68 do ADCT não pode decorrer de presunção legal, mas sim do fato mesmo da ocupação centenária das terras que outrora formavam os quilombos. Daí a inconstitucionalidade do art. 2º do projeto.

Os arts. 3º a 10 do projeto, que compõem os Capítulos I e II do Título II, dispõem sobre o "procedimento administrativo da declaração de reconhecimento das terras das comunidades remanescentes dos quilombos". A ligação desses dispositivos com o preceituado no art. 1º é patente. Este estabelece o direito material e aqueles o direito instrumental. Ora, se o primeiro, como se viu, é inconstitucional, logicamente os arts. 3º a 10 também contêm o mesmo vício, porque não há como estabelecer um procedimento administrativo constitucionalmente válido para se requerer um direito contrário à Constituição. Cabe aqui dizer que o procedimento administrativo deveria objetivar a declaração de reconhecimento das terras dos remanescentes das comunidades dos quilombos e não, como escrito no projeto, "das comunidades remanescentes dos quilombos".

Além do mais, cumpre enfatizar a inconstitucionalidade existente no inciso III do art. 4º do autógrafo, que dá legitimidade ao Ministério Público para requerer a instauração do mencionado procedimento administrativo, e no art. 19, que confere àquela Instituição legitimidade para "propor ação que vise ao reconhecimento de comunidades como remanescentes de quilombos". Esses dispositivos do projeto violam o caput do art. 127 e o inciso I do art. 129 da Constituição, segundo os quais o Ministério Público apenas tem legitimidade para defender os interesses individuais indisponíveis, difusos e coletivos (vide RE no 213.631, STF-Pleno, Rel. Min. Ilmar Galvão, DJ de 7/4/2000, p. 69; e RE no 195.056, STF-Pleno, Rel. Min. Carlos Velloso, julgado em 9/12/1999). No caso, não se trata de direitos difusos ou coletivos, mas sim de direitos individuais dos remanescentes, que deles podem dispor a qualquer tempo.

No Capítulo II do Título II do projeto, merecem ainda destaques os incisos I, II, IV e V do art. 9º, que se relacionam com o disposto nos incisos I, III e IV do parágrafo único do art. 1º, cuja inconstitucionalidade foi devidamente demonstrada e que diz respeito à violação ao art. 68 do ADCT, que não confere o direito de propriedade aos remanescentes sobre terras que não eram por eles ocupadas em 5 de outubro de 1988, data do início de vigência da atual Constituição. Quanto aos arts. 11 a 15, compreendidos no Capítulo III do Título II do projeto e que na verdade não dispõem sobre o procedimento administrativo, estabelecem eles regras sobre a titulação da propriedade à "comunidade remanescente de quilombo". Ora, a mesma inconstitucionalidade detectada no art. 1º também está presente nesses dispositivos.

De fato, a emissão dos títulos de propriedade, que é, por imposição do art. 68 do ADCT, dever do Estado, deve favorecer, ainda segundo esse mesmo artigo constitucional, os

remanescentes das comunidades dos quilombos e não as comunidades remanescentes dos quilombos. Repita-se: o direito de propriedade foi reconhecido pela Constituição àqueles e não a estas. Daí a violação dos arts. 11 a 15 do projeto ao art. 68 do ADCT.

Exame mais detido há de ter o art. 12 deste Capítulo II do Título II do projeto. Esse artigo prevê a desapropriação de terras para a efetivação do disposto no art. 68 do ADCT. Como visto, o enunciado do art. 68 do ADCT inicia com a oração aos "remanescentes das comunidades dos quilombos que estejam ocupando suas terras". Daí decorrem duas afirmações importantes para a fixação do alcance da norma constitucional.

A primeira refere-se ao reconhecimento da posse prolongada, contínua, pacífica e cum animo domini que as pessoas beneficiadas com a aplicação do art. 68 do ADCT tinham no momento da promulgação da Constituição de 1988. Com efeito, da ligação entre o adjetivo remanescentes, empregado "para designar coisas ou pessoas que ficam ou que subsistem, após o evento de qualquer fato" (De Plácido e Silva, Vocabulário Jurídico, Forense, Vol. IV, p. 87), e a expressão "ocupando suas terras" surge a idéia de continuidade da posse, transmitida de geração em geração, de forma pacífica e exercida sempre com a intenção de dono. A segunda relaciona-se à existência daquela posse qualificada em 5 de outubro de 1988, como requisito essencial para o reconhecimento do direito de propriedade aos remanescentes ("que estejam ocupando").

Decorre daí que a Constituição somente declarou um direito que já havia se integrado, pelo decurso do tempo, ao patrimônio dos destinatários do art. 68 do ADCT. De fato, o verbo reconhecer tem o significado vulgar de "admitir como certo, constatar, aceitar, declarar" (Novo Dicionário Aurélio da Língua Portuguesa, Nova Fronteira, 2a ed., p. 1.464). Esse verbo no domínio jurídico não tem acepção diversa, conforme anota De Plácido e Silva, que assevera: "em qualquer circunstância em que se apresente o vocábulo, revelará sempre a existência de fato anterior, que vem comprovar, atestar, certificar, conformar ou autenticar. O reconhecimento, pois, nada gera de novo, isto é, não formula direito nem estrutura fato ou coisa, que já não fosse efetiva ou existente: *Recognitio nil dat novi*, é o princípio que se firmou" (Op. cit., p. 44).

Verifica-se, assim, que o art. 68 do ADCT não cogitou da intervenção da vontade do Estado ou de qualquer outra pessoa física ou jurídica para a conversão da posse em propriedade. Essa conversão se dá pelo só fato de existir, em 5 de outubro de 1988, a posse qualificada e prolongada dos remanescentes das comunidades dos quilombos sobre terras que, à época imperial, formavam aqueles grupamentos organizados por escravos fugitivos.

Desses argumentos constata-se que é inadmissível a desapropriação de terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos que visa a reconhecer a estes a propriedade daqueles imóveis. A autorização constitucional para a intervenção do Estado nos casos disciplinados pelo citado artigo cinge-se à emissão de títulos de propriedade.

Além do mais, o próprio conceito de desapropriação impede que a União leve a efeito os atos administrativos questionados. Segundo Maria Sylvia Zanella di Pietro, "desapropriação é o procedimento administrativo pelo qual o poder público ou seus delegados, mediante prévia declaração de necessidade pública, utilidade pública ou interesse social, impõe ao proprietário a perda de um bem, substituindo-o em seu patrimônio por justa indenização" (Direito Administrativo, Atlas, 12a ed., p. 151).

Ora, a desapropriação praticada com o fim de expropriar o imóvel de determinada pessoa para, posteriormente, transferir-lhe de novo a propriedade daquele mesmo bem certamente não atende à necessidade pública, à utilidade pública ou ao interesse social. O máximo que esse ato administrativo pode atender é o interesse particular do proprietário do imóvel, que se beneficiará ilicitamente com recursos e bens públicos.

No caso do projeto, o seu art. 12 pretende justamente autorizar a prática dessa espécie de ato ilícito, porque determina a desapropriação de terras, cujas propriedades já são, por força do art. 68 do ADCT, dos remanescentes das comunidades dos quilombos, para, em momento posterior, beneficiá-los com a transmissão do domínio daqueles mesmos bens imóveis expropriados. O art. 12 ora examinado, portanto, afronta o art. 68 do ADCT e também o caput do art. 37 da Constituição, que impõe aos administradores públicos o respeito ao princípio da legalidade."

Estas, Senhor Presidente, as razões que me levaram a vetar o projeto em causa, as quais ora submeto à elevada apreciação dos Senhores Membros do Congresso Nacional.

## **ANEXO B - PORTARIA INCRA N.º 307**

PORTARIA INCRA/P/ N.º 307, DE 22 DE NOVEMBRO DE 1995

O PRESIDENTE DO INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA - INCRA, no uso das atribuições que lhe confere os incisos II e IV do art. 20 da Estrutura Regimental da Autarquia aprovado pelo Decreto n.º 966, de 27 de outubro de 1993.

CONSIDERANDO que as comunidades remanescentes de quilombos acham-se sob a proteção do Poder Público por força do art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, da Constituição Federal, que determina aos remanescentes das comunidades dos quilombos que estejam ocupando suas terras o reconhecimento da propriedade definitiva com a conseqüente emissão dos títulos respectivos;

CONSIDERANDO que cabe ao INCRA a administração das terras públicas desapropriadas por interesse social, discriminadas e arrecadadas em nome da União Federal, bem como a regularização das ocupações nelas havidas na forma da lei;

CONSIDERANDO que as ações de Reforma Agrária conduzidas pelo Estado visam a promoção plena do homem, preservando seus valores sociais e culturais, integrando-o às peculiaridades de cada região, propiciando uma relação racional e equilibrada nas suas interações com o meio ambiente, resolve:

I -Determinar que as comunidades remanescentes de quilombos, como tais caracterizadas, insertas em áreas públicas federais, arrecadadas ou obtidas por processo de desapropriação, sob a jurisdição do INCRA, tenham suas áreas medidas e demarcadas, bem como tituladas, mediante a concessão de título de reconhecimento, com cláusula "pro indiviso", na forma do que sugere o art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal;

II -Facilitar a criação do Projeto Especial QUILOMBOLA, em áreas públicas federais arrecadadas ou obtidas por processo de desapropriação para atender aos casos de comunidades remanescentes de quilombos, com títulos de reconhecimento expedidos pelo INCRA;

III - Recomendar que os projetos especiais sejam estruturados de modo a não transigir em relação ao "status quo" das comunidades beneficiárias, em respeito às condições suscitadas pelo art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e artigos 215 e 216 da Constituição Federal;

IV - Determinar à Diretoria de Assentamento que defina instruções normativas, mecanismos e meios indispensáveis à criação e implementação dos projetos especiais quilombola, de modo a assegurar a consecução dos fins por estes almejados;

V - Incumbir a Diretoria de Assentamento de adotar as providências objetivando orçamentar, provisionar e controlar os recursos destinados ao atendimento dos projetos especiais Quilombolas;

VI - Esta Portaria entra em vigor na data da sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

FRANCISCO GRAZIANO NETO  
Presidente



## ANEXO C - DECRETO Nº 4.887

DECRETO Nº 4.887, DE 20 DE NOVEMBRO DE 2003.

Regulamenta o procedimento para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos de que trata o art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, no uso da atribuição que lhe confere o art. 84, incisos IV e VI, alínea "a", da Constituição e de acordo com o disposto no art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias,

DECRETA:

Art. 1º Os procedimentos administrativos para a identificação, o reconhecimento, a delimitação, a demarcação e a titulação da propriedade definitiva das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos, de que trata o art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, serão procedidos de acordo com o estabelecido neste Decreto.

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

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

§ 2º São terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos as utilizadas para a garantia de sua reprodução física, social, econômica e cultural.

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

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

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

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

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

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

Art. 4º Compete à Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, da Presidência da República, assistir e acompanhar o Ministério do Desenvolvimento Agrário e o INCRA nas ações de regularização fundiária, para garantir os direitos étnicos e territoriais dos remanescentes das comunidades dos quilombos, nos termos de sua competência legalmente fixada.

Art. 5º Compete ao Ministério da Cultura, por meio da Fundação Cultural Palmares, assistir e acompanhar o Ministério do Desenvolvimento Agrário e o INCRA nas ações de regularização fundiária, para garantir a preservação da identidade cultural dos remanescentes das comunidades dos quilombos, bem como para subsidiar os trabalhos técnicos quando houver contestação ao procedimento de identificação e reconhecimento previsto neste Decreto.

Art. 6º Fica assegurada aos remanescentes das comunidades dos quilombos a participação em todas as fases do procedimento administrativo, diretamente ou por meio de representantes por eles indicados.

Art. 7º O INCRA, após concluir os trabalhos de campo de identificação, delimitação e levantamento ocupacional e cartorial, publicará edital por duas vezes consecutivas no Diário Oficial da União e no Diário Oficial da unidade federada onde se localiza a área sob estudo, contendo as seguintes informações:

I - denominação do imóvel ocupado pelos remanescentes das comunidades dos quilombos;

II - circunscrição judiciária ou administrativa em que está situado o imóvel;

III - limites, confrontações e dimensão constantes do memorial descritivo das terras a serem tituladas; e

IV - títulos, registros e matrículas eventualmente incidentes sobre as terras consideradas suscetíveis de reconhecimento e demarcação.

§ 1º A publicação do edital será afixada na sede da prefeitura municipal onde está situado o imóvel.

§ 2º O INCRA notificará os ocupantes e os confinantes da área delimitada.

Art. 8º Após os trabalhos de identificação e delimitação, o INCRA remeterá o relatório técnico aos órgãos e entidades abaixo relacionados, para, no prazo comum de trinta dias, opinar sobre as matérias de suas respectivas competências:

I - Instituto do Patrimônio Histórico e Nacional - IPHAN;

II - Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA;

III - Secretaria do Patrimônio da União, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão;

IV - Fundação Nacional do Índio - FUNAI;

V - Secretaria Executiva do Conselho de Defesa Nacional;

VI - Fundação Cultural Palmares.

Parágrafo único. Expirado o prazo e não havendo manifestação dos órgãos e entidades, dar-se-á como tácita a concordância com o conteúdo do relatório técnico.

Art. 9º Todos os interessados terão o prazo de noventa dias, após a publicação e notificações a que se refere o art. 7º, para oferecer contestações ao relatório, juntando as provas pertinentes.

Parágrafo único. Não havendo impugnações ou sendo elas rejeitadas, o INCRA concluirá o trabalho de titulação da terra ocupada pelos remanescentes das comunidades dos quilombos.

Art. 10. Quando as terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos incidirem em terrenos de marinha, marginais de rios, ilhas e lagos, o INCRA e a Secretaria do Patrimônio da União tomarão as medidas cabíveis para a expedição do título.

Art. 11. Quando as terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos estiverem sobrepostas às unidades de conservação constituídas, às áreas de segurança nacional, à faixa de fronteira e às terras indígenas, o INCRA, o IBAMA, a Secretaria-Executiva do Conselho de Defesa Nacional, a FUNAI e a Fundação Cultural Palmares tomarão as medidas cabíveis visando garantir a sustentabilidade destas comunidades, conciliando o interesse do Estado.

Art. 12. Em sendo constatado que as terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos incidem sobre terras de propriedade dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios, o INCRA encaminhará os autos para os entes responsáveis pela titulação.

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.

§ 1º Para os fins deste Decreto, o INCRA estará autorizado a ingressar no imóvel de propriedade particular, operando as publicações editalícias do art. 7º efeitos de comunicação prévia.

§ 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.

Art. 14. Verificada a presença de ocupantes nas terras dos remanescentes das comunidades dos quilombos, o INCRA acionará os dispositivos administrativos e legais para o reassentamento das famílias de agricultores pertencentes à clientela da reforma agrária ou a indenização das benfeitorias de boa-fé, quando couber.

Art. 15. Durante o processo de titulação, o INCRA garantirá a defesa dos interesses dos remanescentes das comunidades dos quilombos nas questões surgidas em decorrência da titulação das suas terras.

Art. 16. Após a expedição do título de reconhecimento de domínio, a Fundação Cultural Palmares garantirá assistência jurídica, em todos os graus, aos remanescentes das comunidades dos quilombos para defesa da posse contra esbulhos e turbações, para a proteção da integridade territorial da área delimitada e sua utilização por terceiros, podendo firmar convênios com outras entidades ou órgãos que prestem esta assistência.

Parágrafo único. A Fundação Cultural Palmares prestará assessoramento aos órgãos da Defensoria Pública quando estes órgãos representarem em juízo os interesses dos remanescentes das comunidades dos quilombos, nos termos do art. 134 da Constituição.

Art. 17. A titulação prevista neste Decreto será reconhecida e registrada mediante outorga de título coletivo e pró-indiviso às comunidades a que se refere o art. 2º, caput, com obrigatoria inserção de cláusula de inalienabilidade, imprescritibilidade e de impenhorabilidade.

Parágrafo único. As comunidades serão representadas por suas associações legalmente constituídas.

Art. 18. Os documentos e os sítios detentores de reminiscências históricas dos antigos quilombos, encontrados por ocasião do procedimento de identificação, devem ser comunicados ao IPHAN.

Parágrafo único. A Fundação Cultural Palmares deverá instruir o processo para fins de registro ou tombamento e zelar pelo acatamento e preservação do patrimônio cultural brasileiro.

Art. 19. Fica instituído o Comitê Gestor para elaborar, no prazo de noventa dias, plano de etnodesenvolvimento, destinado aos remanescentes das comunidades dos quilombos, integrado por um representante de cada órgão a seguir indicado:

I - Casa Civil da Presidência da República;

II - Ministérios:

a) da Justiça;

b) da Educação;

c) do Trabalho e Emprego;

d) da Saúde;

e) do Planejamento, Orçamento e Gestão;

f) das Comunicações;

g) da Defesa;

h) da Integração Nacional;

i) da Cultura;

j) do Meio Ambiente;

k) do Desenvolvimento Agrário;

l) da Assistência Social;

m) do Esporte;

n) da Previdência Social;

o) do Turismo;

p) das Cidades;

III - do Gabinete do Ministro de Estado Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome;

IV - Secretarias Especiais da Presidência da República:

a) de Políticas de Promoção da Igualdade Racial;

b) de Aqüicultura e Pesca; e

c) dos Direitos Humanos.

1º O Comitê Gestor será coordenado pelo representante da Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial.

§ 2º Os representantes do Comitê Gestor serão indicados pelos titulares dos órgãos referidos nos incisos I a IV e designados pelo Secretário Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial.

§ 3o A participação no Comitê Gestor será considerada prestação de serviço público relevante, não remunerada.

Art. 20. Para os fins de política agrícola e agrária, os remanescentes das comunidades dos quilombos receberão dos órgãos competentes tratamento preferencial, assistência técnica e linhas especiais de financiamento, destinados à realização de suas atividades produtivas e de infraestrutura.

Art. 21. As disposições contidas neste Decreto incidem sobre os procedimentos administrativos de reconhecimento em andamento, em qualquer fase em que se encontrem.  
Parágrafo único. A Fundação Cultural Palmares e o INCRA estabelecerão regras de transição para a transferência dos processos administrativos e judiciais anteriores à publicação deste Decreto.

Art. 22. A expedição do título e o registro cadastral a ser procedido pelo INCRA far-se-ão sem ônus de qualquer espécie, independentemente do tamanho da área.  
Parágrafo único. O INCRA realizará o registro cadastral dos imóveis titulados em favor dos remanescentes das comunidades dos quilombos em formulários específicos que respeitem suas características econômicas e culturais.

Art. 23. As despesas decorrentes da aplicação das disposições contidas neste Decreto correrão à conta das dotações orçamentárias consignadas na lei orçamentária anual para tal finalidade, observados os limites de movimentação e empenho e de pagamento.

Art. 24. Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 25. Revoga-se o Decreto no 3.912, de 10 de setembro de 2001.

Brasília, 20 de novembro de 2003; 182o da Independência e 115o da República.

LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA

Gilberto Gil

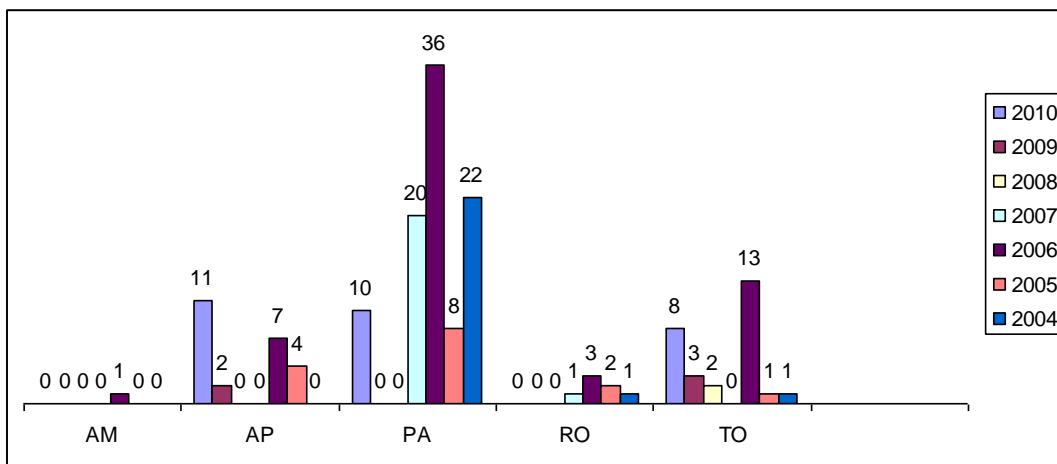
Miguel Soldatelli Rossetto

José Dirceu de Oliveira e Silva

Publicado no D.O.U. de 21.11.2003

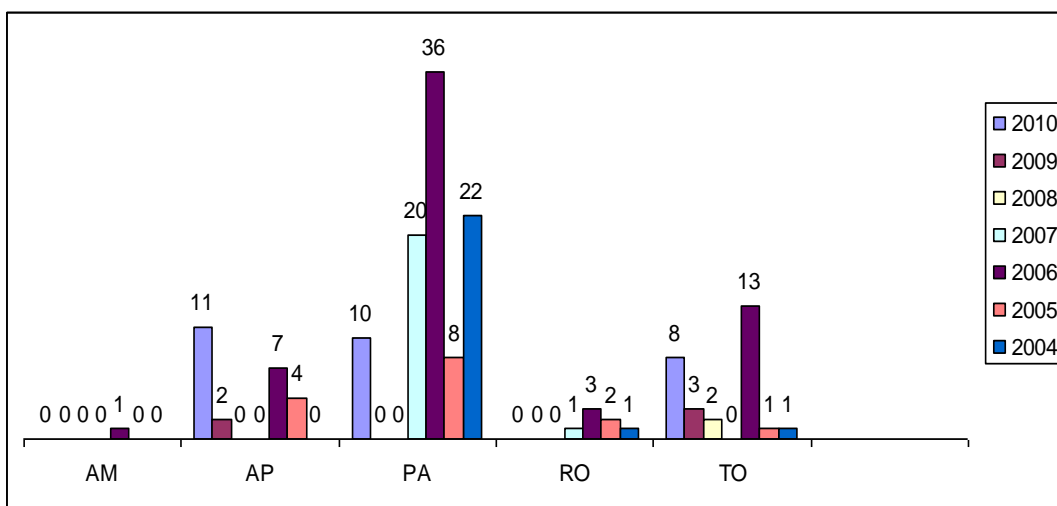
## ANEXO D - NÚMERO DE CERTIFICAÇÕES DE COMUNIDADES REMANESCENTES DE QUILOMBO POR ESTADO E ANO

**Gráfico 1: Número de Certificações de Comunidades Remanescentes de Quilombo por ano dos estados da Região Norte**



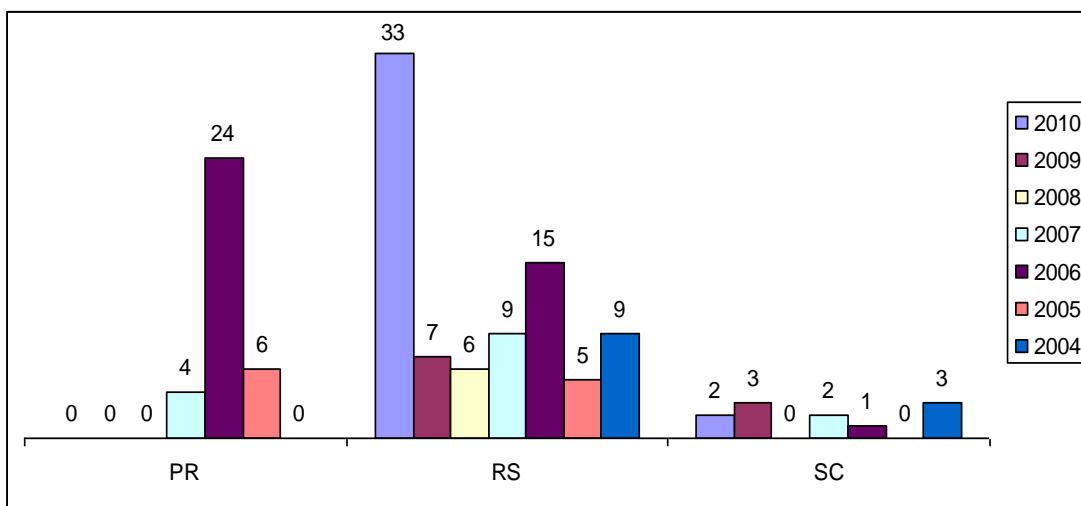
Fonte: Dados FCP. Elaboração própria. Obs.: A entidade disponibiliza dados somente entre 2004-2012.

**Gráfico 2: Número de Certificações de Comunidades Remanescentes de Quilombo por ano dos estados da Região Nordeste**



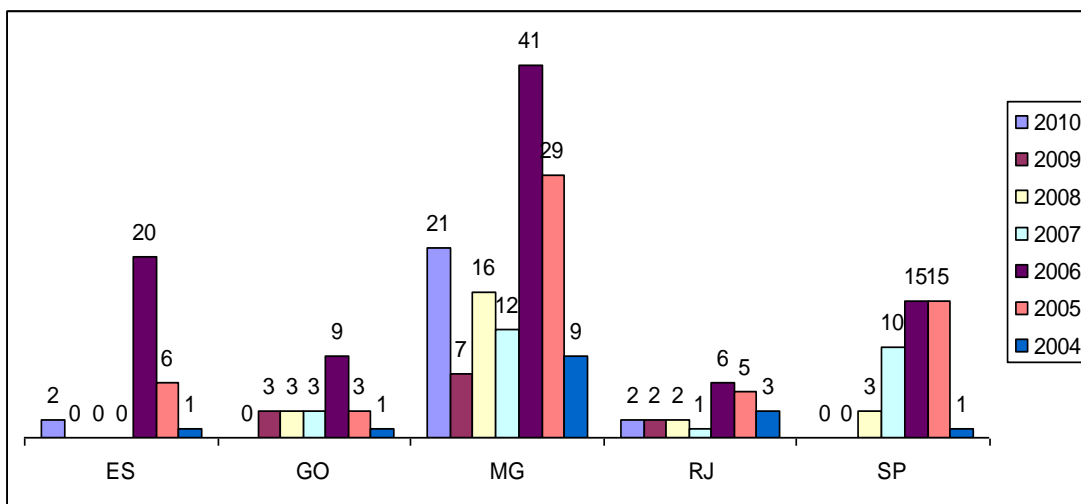
Fonte: Dados FCP. Elaboração própria. Obs.: A entidade disponibiliza dados somente entre 2004-2012.

**Gráfico 3: Número de Certificações de Comunidades Remanescentes de Quilombo por ano dos estados da Região Sul**



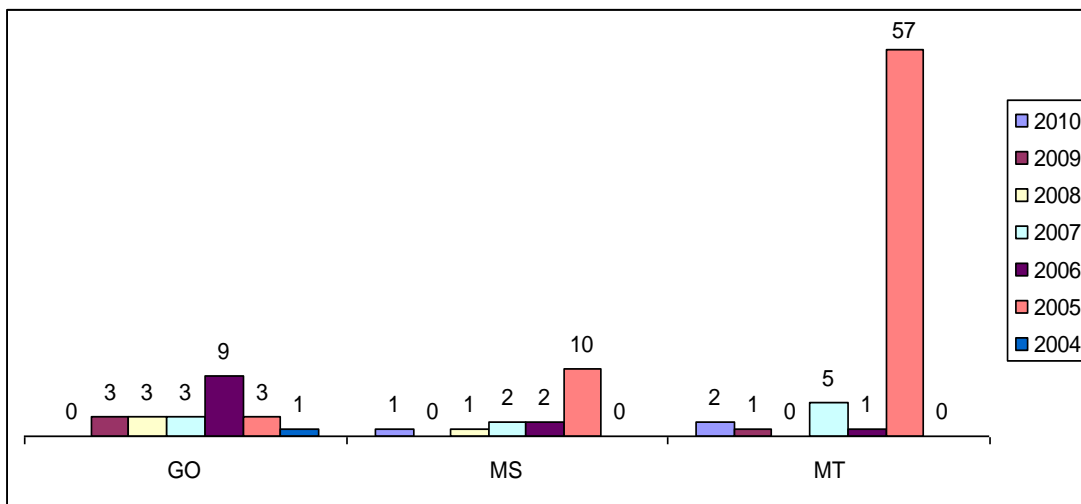
Fonte: Dados FCP. Elaboração própria. Obs.: A entidade disponibiliza dados somente entre 2004-2012.

**Gráfico 4: Número de Certificações de Comunidades Remanescentes de Quilombo por ano dos estados da Região Sudeste**



Fonte: Dados FCP. Elaboração própria. Obs.: A entidade disponibiliza dados somente entre 2004-2012.

**Gráfico 5: Número de Certificações de Comunidades Remanescentes de Quilombo por ano dos estados da Região Centro-Oeste.**



**Fonte: Dados FCP. Elaboração própria. Obs.: A entidade disponibiliza dados somente entre 2004-2012.**