

BREVE BALANÇO DA QUESTÃO FUNDIÁRIA DAS COMUNIDADES NEGRAS BRASILEIRAS *

Adelmir Fiabani**

Resumo: o artigo aborda a questão fundiária das comunidades negras, 25 anos após a promulgação da Constituição Federal. Atualmente, há 2.197 comunidades, mas somente 206 foram tituladas. Os quilombolas pertencem ao segmento social mais pobre do Brasil, algumas estão em situação de pobreza extrema. O Estado tem disponibilizado políticas públicas, mas se mostra burocrático e lento quanto à titulação das terras.

Palavras-chave: Quilombolas. Negros. Terra. Estado. Titulações.

HISTORIOGRAPHY BRIEF REVIEW OF LAND ISSUE OF THE BLACK BRAZILIAN

Abstract: *The paper addresses the land issue of black communities, 25 years after the promulgation of the Constitution. Currently, there are 2,197 communities, but only 206 were titrated. The Maroons belong to the poorest segment of society in Brazil, some are in extreme poverty. The State has provided public policy, but it turns bureaucratic and slow as the land titling.*

Keywords: *Quilombo. Negros. Earth. State. Titrations.*

Em outubro de 2013, a Magna Carta completa 25 anos de existência. Considerada a Constituição mais cidadã do Brasil, a mesma trouxe em seu bojo uma novidade referente as terras das comunidades negras. Nenhuma das constituições anteriores referiram-se à questão fundiária de um determinado segmento social, exceto a legislação específica feita para controle das terras dos indígenas. As comunidades negras rurais brasileiras são parte do campesinato pobre brasileiro. As mesmas surgiram antes e depois da Abolição. Conhecidas também como remanescentes de quilombos, algumas delas originaram-se deste fenômeno. Outras formaram-se em terras doadas aos ex-cativos, mediante ocupações de fazendas falidas, em terras devolutas ou em terras pertencentes às ordens religiosas. Após a Abolição, as comunidades negras se constituíram nos interstícios das fazendas, em terras adquiridas pelos negros, em terras do Estado, terras herdadas e outras formas.

* Recebido em: 10.03.2013. Aprovado em: 30.03.2013.

** Doutor em História, professor adjunto de História da África na Universidade Federal do Pampa. *E-mail:* adelmirfiabani@hotmail.com



Pesquisa realizada pelo governo federal em 2006, por ocasião da “1ª Chamada Nutricional Quilombola”, revelou a natureza das terras ocupadas pelas comunidades. 42% das comunidades negras formaram-se em terras herdadas; 25% surgiram em terras obtidas por meio de posse; 22% estão em terras doadas e 9% constituíram-se em terras compradas (CADERNOS DE ESTUDOS DESENVOLVIMENTO SOCIAL EM DEBATE, 2008, p. 30).

As comunidades negras rurais do Brasil tornaram-se visíveis à maioria da sociedade após a aprovação da Constituição Federal de 1988, onde o Artigo 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias passou a assegurar a titulação das terras dos “remanescentes das comunidades de quilombos” (BRASIL, 2008). Até aquela data pouca informação havia sobre este segmento social camponês porque o Estado nunca priorizou o desenvolvimento econômico das comunidades negras e, nos registros oficiais, as mesmas estavam diluídas no conjunto da população rural, sem distinção étnica. Também para o meio acadêmico, as referidas comunidades não foram objeto prioritário de pesquisa até aquele momento.

Salvo engano, o primeiro registro de investigação em comunidade negra foi realizado por Mary Baiocchi (1988), em 1967, quando iniciou estudos na comunidade Kalunga/GO, retornando em 1982 para concluir a investigação. A pesquisa foi publicada na Revista Presença em 1988 (BAIOCCHI, 1988). Em 1986, Maria de Lurdes Bandeira (1988) defendeu a tese de doutoramento sobre a comunidade de Vila Bela, no estado do Mato Grosso e publicou em 1982, com o título Vila Bela: território branco, espaço negro – um estudo de identidade étnica (BANDEIRA, 1988). Em 1988, quando a nação viveu o desfecho da Assembleia Constituinte e comemorou-se o Centenário da Abolição, foram publicados vários trabalhos sobre quilombos. A partir de 1990, os olhares da academia, sobretudo, antropólogos passaram a estudar as comunidades negras rurais brasileiras. No entanto, as duas pesquisas citadas - Kalungas/GO, Vila Bela/MT - não têm relação direta com o projeto que resultou no Artigo 68 do ADCT.

Os primeiros estudos sobre as comunidades negras rurais, que deram início ao movimento quilombola, aconteceram no Maranhão e no Pará ainda na década de 1970. Os projetos de ocupação da grande região Amazônica, idealizados pelos governos militares (1964-1985), geraram expropriação do campesinato local, sobretudo, dos coletores, roceiros e pequenos agricultores que trabalhavam a terra, na maioria dos casos, sem o título comprobatório de propriedade. Estas comunidades negras e mestiças da referida região organizaram-se minimamente orientadas pelas lideranças da Igreja Católica progressista e ativistas dos incipientes movimentos sindicais a fim de contratar advogados que os representassem nas esferas do Judiciário para evitar a expropriação.

Na mesma época, Mundinha Araujo, ativista e pesquisadora maranhense, interessada na história do seu povo, visitou diversas comunidades rurais e constatou que todas eram compostas de negros e mestiços, com conflitos agrários latentes. Acompanhada de outros militantes do movimento negro local, Mundinha Araujo fez um cadastro dos povoados negros da região e prestou assessoramento em suas demandas, dando início ao movimento das comunidades negras (COSTA, 2006). No Pará, as comunidades negras costumavam reunir-se para comemorar, festejar e discutir problemas comuns como a questão agrária. A Igreja Católica progressista teve importante participação na organização das comunidades em torno dos sindicatos para fazer frente às investidas dos grileiros, fazendeiros, grandes empresas e outros. Em 1985, no município de Alenquer/PA, ocorreu o “Encontro Raízes Negras do Baixo Amazonas”, que serviu para estreitar laços entre as comunidades e foi o início da organização comunitária em defesa da terra (TRECCANI, 2006). Também na Bahia, mais especificamente na região do Rio das Rãs, os camponeses negros estavam organizados para não perder a terra apropriada de forma ilícita pelos fazendeiros. O movimento negro baiano assessorou a comunidade negra de Rio das Rãs (CARVALHO, 1995).

DE QUILOMBO ANTIGO A QUILOMBO CONTEMPORÂNEO

Em 1986, em Brasília, ocorreu a “I Convenção Nacional do Negro pela Constituinte” organizada pelo movimento negro, com participação de representantes do Centro de Cultura Negra do Maranhão e o Centro de Estudos e Defesa do Negro do Pará. Está registrado na ata deste evento a sugestão para que seja “garantido o título de propriedade da terra às comunidades negras remanes-



centes de quilombos, quer no meio urbano ou rural” (FOLHA DE SÃO PAULO, 1986). A proposta foi enviada à deputada federal Benedita da Silva para que apresentasse ao Congresso Nacional Constituinte. Este documento não fornece maiores detalhes sobre quem seriam os remanescentes das comunidades de quilombo.

O movimento das comunidades negras rurais começou a tomar corpo nos primeiros anos após a promulgação da Constituição quando seus líderes, representantes do movimento negro e ativistas perceberam que a Lei poderia ser limitadora, pois não se referia às comunidades não formadas a partir de um quilombo antigo. Aliás, até aquele momento o quilombo significava fenômeno histórico/sociológico, obra dos trabalhadores escravizados fugidos do cativeiro, que em liberdade formaram núcleos autônomos dentro da ordem escravista. O quilombo foi um acontecimento consequente da escravidão. Com a Abolição o quilombo deixou de existir porque não havia mais necessidade de se aquilombar para obter a autonomia e liberdade (FIABANI, 2012).

Percebendo que a maioria das comunidades negras não seria beneficiada pelo Artigo 68 do ADCT, iniciou-se movimento de ressignificação do termo quilombo a fim de enquadrá-las aos dizeres da Lei. Esta ação consciente, sobretudo de parte da academia, alterou o sentido do fenômeno histórico, transformando-o em sinônimo de comunidade negra contemporânea. Se mantida a interpretação inicial da Lei, grande parte das comunidades não seria atendida, como consequência, se cometera uma grande injustiça com quem que viver do trabalho na terra. No entanto, bastava mudar a Lei e não o significado do quilombo. A ressignificação do quilombo atacou diretamente o significado do fenômeno histórico, obra dos trabalhadores escravizados e alterou a história das comunidades não originadas deste fenômeno.

A mobilização pela ressignificação do quilombo ocupou o tempo de antropólogos, historiadores, profissionais do direito, sociólogos e algumas lideranças das comunidades negras, até que em 1994, a Associação Brasileira de Antropólogos definiu o quilombo “a situação presente dos segmentos negros em diferentes regiões e contextos no Brasil [...] (com) referência histórica comum, construída a partir de vivências e valores partilhados” (ABA *apud* NUER, 1997, p. 81). Nesse período (1990-1994) o número de comunidades postulantes ao reconhecimento como quilombolas e, consequentemente, aptas à titulação pelo Estado, cresceu significativamente.

PRIMEIRA COMUNIDADE TITULADA

A primeira comunidade titulada com base no Artigo 68 do ADCT foi a comunidade Boa Vista, pertencente ao município de Oriximiná, no estado do Pará, com 1.125,0341 há, beneficiando 112 famílias (BRASIL, 2012). Antes, em 1992, através do Decreto Federal nº. 56, foi criada a Reserva Extrativista do Quilombo de Frechal, localizada no Maranhão (SILVA *apud* O'DWYER, 1995, p. 98). A União identificou as terras da comunidade, inserindo-a na categoria de ‘Reserva Extrativista’, segundo sua composição natural e estando delimitada no ‘cinturão verde’ do Maranhão. A área foi cedida em usufruto para um grupo de famílias, antigos ocupantes. Esta comunidade é citada com a primeira a ser titulada. No entanto, a titulação não aconteceu baseada no Artigo 68 do ADCT.

Com a titulação das terras da primeira comunidade criou-se expectativa positiva entre as demais comunidades negras. Imaginou-se que a burocracia e a exigência de regulamentação do Artigo 68 do ADCT estavam superadas. No entanto, não foi o que ocorreu. As titulações aconteceram em processo lento e a burocracia estatal sempre se fez presente. As discussões sobre quem eram os ‘remanescentes de quilombos’ se arrastaram até 2003.

Diante do significativo número de comunidades negras interessadas na titulação das terras, o Presidente Fernando Henrique Cardoso, através do Decreto 3.912/2001, afastou o INCRA do processo de regularização das terras e deu poderes a Fundação Cultural Palmares para reconhecer, delimitar, demarcar, titular e registrar as terras ocupadas pelas referidas comunidades. Pelo referido decreto, somente poderia ser reconhecida a propriedade sobre terras que: “eram ocupadas por quilombos em 1888; e estavam ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos em 5 de outubro de 1988” (BRASIL, 2001). O ato presidencial de FHC constitui-se num duro golpe ao movimento das comunidades negras. Primeiramente, as comunidades que não se originaram de antigos quilombos, não poderiam receber o título da terra, com base no Artigo 68 do ADCT. Outro agravante foi a de-



signação da FCP para realizar as atividades que, até aquela data, eram de competência do INCRA. Por mais boa vontade que os dirigentes da FCP tivessem, não havia técnicos suficientes para atender a demanda, nem experiência no trato da questão agrária.

Este acontecimento gerou protestos das organizações quilombolas, pois a norma criada pelo Presidente Fernando Henrique Cardoso objetivava impedir que a maioria das comunidades fosse atendida pela Lei. Embora prejudicadas pelo Decreto nº 3.912/2001, as comunidades negras e o movimento negro não abandonaram a luta. Em 2003, assumiu a presidência da República, o líder metalúrgico Luís Inácio Lula da Silva e, atendendo o apelo do movimento, revogou o referido decreto.

A CONVENÇÃO 169 DA OIT E O DECRETO Nº 4.887

A Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) sobre Povos Indígenas e Tribais, adotada em Genebra, em 27 de junho de 1989, determinou que a auto-identificação - indígena ou tribal - deverá ser considerada como um critério fundamental para a definição dos referidos grupos. Segundo o artigo 14, do referido documento “os direitos de propriedade e posse de terras tradicionalmente ocupadas pelos povos interessados deverão ser reconhecidos”. Também os governos dos Estados deverão tomar medidas “para salvaguardar o direito dos povos interessados de usar terras não exclusivamente ocupadas por eles às quais tenham tido acesso tradicionalmente para desenvolver atividades tradicionais e de subsistência” (CONVENÇÃO 169, 2011).

O Congresso Nacional aprovou, por meio do Decreto Legislativo nº 143, de 20 de junho de 2002, o texto da Convenção nº 169 da OIT. No entanto faltava o ato presidencial para fazer valer as deliberações da OIT.

Em 20 novembro de 2003, o Presidente Lula assinou o Decreto nº 4.887, que, trata da regularização fundiária de terras das comunidades negras e define as responsabilidades dos órgãos governamentais ligados à questão. Naquele ano, Lula assumiu a presidência do Brasil, apoiado pelos movimentos sociais e estava comprometido com as lideranças do movimento das comunidades negras no sentido de atender a pauta de reivindicações, sobretudo, e relação à identificação como ‘remanescente de quilombos’.

Segundo este decreto,

consideram-se remanescentes das comunidades dos quilombos [...] 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 (BRASIL, 2003).

O Decreto nº 4.887 representou um grande avanço para as comunidades negras. A partir daquela data, as comunidades negras que exigiam da Fundação Cultural Palmares o reconhecimento como “comunidade remanescente de quilombo” não necessitava apresentar documentos comprobatórios que eram ‘quilombolas’, bastava autodefinir-se como tal. A caracterização passou a ser atestada “mediante autodefinição da própria comunidade, [...] sendo facultado à comunidade interessada apresentar as peças técnicas para a instrução procedimental” (BRASIL, 2003).

A norma definiu também, que o INCRA ficou responsável pela “identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras” (BRASIL, 2003), superando a antiga lei criada no governo de Fernando Henrique Cardoso, que considerava remanescente de quilombos, somente os descendentes de quilombos antigos, formados no período da escravidão.

Na verdade, o Presidente Lula fez valer a definição de “remanescente de quilombos” semelhante à versão emitida pela ABA, em 1994. Com este decreto o movimento das comunidades negras renovou as esperanças de que a regularização fundiária não demoraria tanto tempo. Até aquela data, haviam sido tituladas 88 comunidades.

Em 19 de abril de 2004, por meio do Decreto nº 5.051, o Presidente Luiz Inácio Lula da Silva determinou que o texto da Convenção nº 169 da OIT passasse a vigorar a partir daquela data (BRASIL, 2004a). Após este ato presidencial, o movimento das comunidades negras passou a ter apoio e acompanhamento de entidades internacionais defensoras dos direitos humanos, povos tradicionais,



minorias. Sem dívida, um grande avanço para as comunidades, pois sua demanda estava legitimada também pela OIT.

No dia 7 de fevereiro de 2007, através do Decreto nº 6.040, o presidente da República instituiu a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais. Os Povos e Comunidades Tradicionais são

grupos culturalmente diferenciados e que se reconhecem como tais, que possuem formas próprias de organização social, que ocupam e usam territórios e recursos naturais como condição para sua reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica, utilizando conhecimentos, inovações e práticas gerados e transmitidos pela tradição (BRASIL, 2007a).

Os Territórios Tradicionais citados no Decreto compreendem os lugares necessários a “reprodução cultural, social e econômica dos povos e comunidades tradicionais” (BRASIL, 2007a). Esses espaços são aqueles utilizados de forma permanente ou temporária pelos povos indígenas e quilombolas. Segundo o antropólogo Alfredo Wagner Berno de Almeida, “os povos e comunidades tradicionais somam aproximadamente 25 milhões de pessoas e ocupam um quarto do território nacional” (ALMEIDA, 2010, p. 121). As comunidades negras fazem parte deste segmento social.

Até fevereiro de 2007, as comunidades negras contavam com apoio do governo federal e ampla legislação favorável à titulação das terras. No entanto, a tão esperada solução para a questão agrária não se efetivava. Crescia o número de comunidades reconhecidas pela Fundação Cultural Palmares, mas as titulações por parte do INCRA não atendiam a expectativa do movimento quilombola. Em 20 de novembro do mesmo ano, data significativa para o povo negro, o Presidente Lula assinou Decreto nº 6.261, que “dispõe sobre a gestão integrada para o desenvolvimento da Agenda Social Quilombola no âmbito do Programa Brasil Quilombola” (BRASIL, 2007b).

O Programa Brasil Quilombola foi criado em 12 de março de 2004, com objetivo concentrar as ações governamentais em prol das comunidades negras. Quatro eixos balizam as ações do Governo Federal a fim de fazer cumprir o disposto no artigo 68 do ADCT - acesso a terra, infraestrutura e qualidade de vida, inclusão produtiva e desenvolvimento local, direitos e cidadania. O comitê gestor do referido programa envolveu a SEPPPIR, a Casa Civil e nove ministérios (BRASIL, 2004b).

Quando instituída por decreto, a Agenda Social Quilombola tinha por objetivo a

execução de ações voltadas à melhoria das condições de vida e ampliação do acesso a bens e serviços públicos das pessoas que vivem em comunidades de quilombos no Brasil, sob a coordenação da Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (BRASIL, 2007b).

Também, em novembro de 2007, a Fundação Cultural Palmares emitiu a portaria nº 98. Através deste ato, criou-se o “Cadastro Geral de Remanescentes das Comunidades dos Quilombos da Fundação Cultural Palmares, também chamadas Terras de Preto, Comunidades Negras, Mocambos, Quilombos, dentre outras denominações congêneres”. Também ensinou como proceder para emissão da certidão de autodefinição à FCP. O documento a ser emitido pela comunidade foi padronizado e poderá estar acompanhado de “dados, documentos ou informações, tais como fotos, reportagens, estudos realizados, entre outros, que atestem a história comum do grupo ou suas manifestações culturais”. Para todos os casos, passou a ser necessário “apresentação de relato sintético da trajetória comum do grupo”, ou seja, a história da comunidade (BRASIL, 2007c).

Em 20 de outubro de 2009, o INCRA emitiu a Instrução Normativa nº 57. Este dispositivo regulamenta o procedimento para “identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação, desintrusão, titulação e registro das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos”. Esta norma foi alvo de críticas por algumas comunidades, pois tornou o processo de titulação ainda mais burocrático. Tornou obrigatório o “Relatório Técnico de Identificação e Delimitação - RTID, com elaboração a cargo da Superintendência Regional do INCRA” (BRASIL, 2009).

O referido relatório precisa estar devidamente fundamentado “em elementos objetivos, abordando informações cartográficas, fundiárias, agrônômicas, ecológicas, geográficas, sócio-econômicas, históricas, etnográficas e antropológicas” (BRASIL, 2009a). Também a normativa estabeleceu critérios e o fluxograma por onde tramita o processo, a fim de evitar titulações em terras de terceiros, como



fizera a Fundação Cultural Palmares no governo de FHC. Depois de Certificada pela FCP, são mais nove etapas antes da titulação, ou seja:

- Etapa 1: Elaboração do Relatório Técnico de Identificação e Delimitação (RTID), que inclui a elaboração de relatório antropológico, de levantamento fundiário, de planta e memorial descritivo, assim como o cadastramento das famílias quilombolas;
- Etapa 2: Publicação do RTID;
- Etapa 3: Abertura de contraditório para interessados e julgamento de possíveis contestações ao RTID;
- Etapa 4: Publicação de portaria de reconhecimento do território;
- Etapa 5: Decretação do território como de interesse social;
- Etapa 6: Desintrusão dos ocupantes não quilombolas com pagamento de indenização pela terra nua e pelas benfeitorias;
- Etapa 7: Georeferenciamento e cadastramento do território no SNCR;
- Etapa 8: Titulação; e
- Etapa 9: Registro do título emitido.

Tabela 1: Comunidades negras reconhecidas pela FCP como remanescentes de Quilombos (2004 - 2013)

UF	2013	2012	2011	2010	2009	2008	2007	2006	2005	2004	Total
AL	0	0	1	13	25	1	3	8	10	0	61
AM	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	1
AP	1	0	3	11	2	0	0	7	4	0	28
BA	37	8	91	48	21	35	27	113	52	26	458
CE	0	7	5	7	3	1	2	7	4	2	38
ES	0	1	0	2	0	0	0	20	6	1	30
GO	0	0	0	1	3	3	3	9	3	1	23
MA	3	45	48	51	6	44	29	25	43	6	300
MG	0	23	13	20	7	15	11	41	29	9	168
MS	1	1	3	1	0	1	2	2	11	0	22
MT	0	0	1	2	1	0	5	0	56	0	65
PA	12	5	7	10	0	0	17	36	8	20	115
PB	0	0	2	2	3	3	1	14	6	1	32
PE	0	1	7	6	3	11	19	11	45	5	108
PI	0	21	1	4	5	0	2	22	7	2	64
PR	0	0	0	0	0	0	4	24	6	0	34
RJ	2	1	5	2	2	2	1	6	5	3	29
RN	0	0	0	4	2	0	5	6	2	2	21
RO	0	0	0	0	0	0	1	3	2	1	7
RS	0	5	2	33	7	6	9	13	5	9	89
SC	0	0	0	2	3	0	2	1	0	3	11
SE	0	3	7	0	0	0	1	8	4	2	25
SP	1	1	1	0	0	3	10	14	15	1	46
TO	0	0	0	8	3	1	0	13	1	1	27
Total	57	122	197	227	96	126	154	404	324	95	1802

PEDRAS NO MEIO DO CAMINHO

Fonte: Brasil (2013a).

O Governo Federal revelou-se extremamente burocrático frente a demanda das comunidades negras. Logo após a aprovação da Constituição Federal surgiu a dúvida quanto à aplicabilidade imediata do Artigo 68 do ADCT ou se havia necessidade de regulamentação. Esta incerteza arrastou-se por vários anos, sendo que parlamentares e entidades (FCP) apontaram soluções para o fim do impasse,



mas o Estado mostrou-se intransigente, sobretudo, no governo FHC. A outra dúvida ficou por conta de quem são os remanescentes das comunidades de quilombos, fato citado anteriormente. Também houve dúvidas em relação à titulação das terras em nome da coletividade. No Brasil, tradicionalmente emitiram-se títulos individuais, fato que dificultou a titulação coletiva das terras, nos primeiros anos de vigência da norma constitucional.

Também a Instrução Normativa do INCRA n.º 49/2008 (BRASIL, 2008a), não foi bem quista pelo movimento das comunidades negras. Pela referida normativa, o INCRA não poderia iniciar seus trabalhos antes da certificação da comunidade pela FCP. Anteriormente, bastava uma declaração da auto-definição da comunidade para início dos trabalhos por parte do INCRA. Também exigiu novas informações para elaboração do Relatório Antropológico: introdução com referencial teórico e metodologia; um levantamento de dados sobre as taxas de natalidade e mortalidade do grupo; uma identificação e caracterização dos sinais diacríticos da identidade étnica da comunidade; um mapeamento das redes de reciprocidade intra e extra-territoriais, além da descrição das formas de representação política da comunidade. Concluído o Relatório Técnico de Identificação e Delimitação (RTID), o presidente do INCRA remeterá a sete ou mais entidades para análise e contestações. Esta Instrução Normativa foi revogada pela Instrução Normativa do INCRA n.º 56 de 7 de outubro de 2009 (BRASIL, 2009b).

Há também opositores ao movimento das comunidades negras que atuam na esfera legislativa. Em 2004, o Partido da Frente Liberal (PFL), atual Democratas (DEM), impetrou Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) referente ao Decreto n.º 4.887/03, questionando: a aplicação do procedimento de desapropriação sobre terras reivindicadas pelas comunidades negras, incidentes em terras particulares (não quilombolas); também referente ao critério de auto-atribuição (autodefinição da comunidade negra); e, por último, sobre a definição dos territórios com base em informações fornecidas pelas comunidades. Os Democratas questionam também a validade do Decreto, visto que, a Constituição não necessita de regulamentação por decretos (CONAQ *apud* ALMEIDA, 2010, p. 282).

Em maio de 2007, o Deputado Federal Valdir Colatto (PMDB-SC) apresentou o projeto de Decreto Legislativo n.º 44/2007 (BRASIL, 2007d) visando sustar o Decreto n.º 4.887/2003 sob a justificativa que este pretendia regulamentar direta e imediatamente um preceito constitucional, o que seria inconstitucional. Também o mesmo parlamentar é autor do Projeto de Lei n.º 3654 (BRASIL, 2008b), que tem por objetivo regulamentar o artigo 68 da ADCT de modo a restringir os direitos das comunidades quilombolas. O referido deputado quer mudar o sentido de 'remanescente de quilombo' a fim de limitar o número de comunidades com direito à titulação. Deseja também, viabilizar a titulação individual das terras.

Tanto o Partido Democrata quanto o deputado Colatto estão defendendo os interesses dos grandes proprietários, do agronegócio, dos especuladores de terras. A ADI 3.239, visa o retorno da interpretação do Artigo 68 do ADCT, nos moldes do Decreto 3.912/2001, emitido pelo Presidente FHC. Trata-se de reação conservadora que impede as comunidades negras rurais, indígenas e pobres terem acesso a terra.

Outra norma que vem de encontro aos interesses das comunidades negras e a Proposta de Emenda Constitucional (PEC) 215 (BRASIL, 2000), que desde 2000, tramita no Congresso Federal objetivando retirar a autonomia da FUNAI e submeter os processos de demarcação de terras tradicionais ao Poder Legislativo. Dessa forma, as comunidades negras seriam derrotadas pela força do latifúndio, muito bem articulada na Câmara dos Deputados e Senado, com ressonância no Executivo Federal.

ALGUNS INIMIGOS NA MÍDIA

A grande mídia foi utilizada por representantes do latifúndio, do agronegócio, de alguns sindicatos patronais e outros segmentos conservadores para disseminar notícias e matérias jornalísticas contra o movimento das comunidades negras, atitude corriqueira no Brasil quando as elites se sentem ameaçadas. O Movimento dos Trabalhadores Sem Terra (MST), a Via Campesina, sindicalistas e operários em geral, sobretudo quando paralisam suas atividades, já foram vítimas de notícias falsas e reportagens maldosas que visam deslegitimar os movimentos contrários aos interesses da elite. Um exemplo recente na história do Brasil foram os boatos mal-intencionados dirigidos ao candidato à presidência Luiz Inácio da Silva, quando esteve próximo de vencer a eleição em 1989.



A Organização Não Governamental Koinonia, entidade ligada às igrejas cristãs e sindicalistas, criou o Observatório Quilombola para verificar como a mídia se comporta em relação ao movimento das comunidades negras. De 2005 a 2009, foram registradas 76 notícias contra as comunidades negras (OBSERVATÓRIO QUILOMBOLA, 2013). A referida ONG não publicou os resultados dos anos seguintes. No entanto, parte da mídia continua publicando notícias contrárias ao movimento.

POUCAS TERRAS TITULADAS

Estima-se que há mais de 4.000 comunidades negras no Brasil. Segundo a Fundação Cultural Palmares, há 2.197 comunidades reconhecidas pelo Estado brasileiro. Conforme informações contidas no Relatório do Programa Brasil Quilombola, existem 1.229 processos abertos aguardando a titulação das terras.

PROCESSOS ABERTOS JUNTO AO INCRA PARA TITULAÇÃO DAS TERRAS¹

Tabela 2: Relatório do Programa Quilombola

2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013*	TOTAL
9	111	208	189	167	123	147	74	136	3	62	1.229

De acordo com o relatório do Programa Brasil Quilombola, foram tituladas 207 comunidades

Fonte: Brasil (2012).

negras, beneficiando 12.906 famílias, distribuídas em 995,1 mil hectares (BRASIL, 2012). As titulações ocorreram ao longo dos 25 anos de vigência do Artigo 68 do ADCT, trabalho executado pelo INCRA, institutos estaduais de terras (ITERPA, ITERMA, ITESP, ITERBA, ITERPI, SEHAF, CDA, SPU) e Fundação Cultural palmares, no período em que o INCRA fora afastado do processo por ordem do Presidente Fernando Henrique Cardoso. A primeira titulação ocorreu em 1995, no Pará.

O número de comunidades negras tituladas é muito baixo considerando-se que há mais de 4.000 no Brasil. Considerando-se que o primeiro título ocorreu em 1995, em 18 anos de aplicabilidade do Artigo 68 do ADCT, a média de comunidades regularizadas por ano é de 11,5. Neste ritmo, a última comunidade titulada ocorrerá no ano 2.360, ou seja, necessitaríamos esperar 347 anos para equacionar o problema fundiário das comunidades negras brasileiras.

No governo Fernando Henrique foram tituladas 88 comunidades, porém algumas ainda dependem de decisão judicial para encerrar o processo de regularização fundiária. Durante os dois mandatos do Presidente Lula, 102 comunidades receberam o título definitivo. Na atual administração ocorreram 17 titulações. Os principais entraves à titulação das comunidades são: a burocracia estatal, política agrária ineficaz do governo federal e a oposição ao movimento, exercida pelos representantes do agronegócio, fazendeiros, latifundiários, madeireiros, mineradoras e outros.

A titulação não acontece em ritmo acelerado porque o governo federal alimenta a burocracia e permite a expansão do grande capital. O governo federal não tem demonstrado interesse em titular as terras, basta ver o número de títulos expedidos até o momento. Os principais adversários do movimento social das comunidades estão representados nas esferas do legislativo e participam ativamente nas administrações federal e estaduais. O últimos ministros da agricultura foram pessoas ligadas ao agronegócio e grandes produtores. A burocracia é a mola mestra do governo que não quer ser eficiente e não está preocupado com os setores menos favorecidos da sociedade.

No Brasil, o documento comprobatório da propriedade, com os respectivos registros, tem mais força do que uma posse centenária. Não se questiona a forma como alguns conseguiram a documentação, mas coloca-se dúvidas sobre as posses dos trabalhadores camponeses e questiona-se o direito à propriedade do pobre, indígena, negros e mestiços. Em 1850, fez-se o cativo da terra, agora está se fazendo o embranquecimento da mesma.

Mesmo os governos eleitos com amplo apoio popular, não têm demonstrado interesse em equacionar o problema fundiário. Lula e Dilma somam dez anos a frente do poder e titularam poucas comunidades. Preferiram atuar na periferia do problema, com políticas públicas assistencialistas. Os relatórios



dos programas estatais estão repletos de boas ações, que não passam de direitos assegurados pela Constituição. O balanço do Programa Brasil Quilombola revelou que 75% das comunidades negras vive em situação de pobreza extrema, portanto aumentar o abastecimento de água, acessar as casas à rede de energia, melhorar estradas, construir residências, escolas, postos saúde, distribuir alimentos, sementes, material escolar e outras, são medidas compensatórias para quem vive com menos de dois reais por dia.

Tabela 1: Comunidades negras tituladas (1995 a 01/2013)

Ano	Comunidades	Famílias	Hectares	Órgão ²	Governo Federal
1995	1	112	1.125,0341	INCRA	FHC
1996	2	130	8.030,0145	INCRA	FHC
1997	7	138	8.088,0941	INCRA, ITERPA (7)	FHC
1998	7	154	57.584,8505	INCRA	FHC
1999	9	824	8.734,8594	INTERBA(1), FCP (1)	FHC
				SEHAF (1), ITERPA (1) ITERMA (3), CDA (2)	
2000	24	3.357	560.356,8998	ITERPA (8), FCP (16)	FHC
2001	5	158	13.960,5833	ITESP (2), ITERPA (2)	FHC
2002	33	1.865	39.262,1817	ITERPA (32), ITERMA (1)	FHC
2003	10	557	86.710,6950	ITESP (2), ITERPA (8)	Lula
2004	3	54	3.694,5152	INCRA	Lula
2005	7	513	13.421,6322	ITERPA (3), ITERMA (4)	Lula
2006	20	1.625	33.206,8582	INCRA, ITERMA(10), SPU (2), ITERPI (2)	Lula
				ITERPA (5)	
2007	12	309	20.033,8202	ITESP (1), INCRA, SPU (1)	Lula
				ITERPI (8), , ITERPA (1)	
2008	27	1.109	34.525,6564	ITERPA (15), ITERPI (9)	Lula
				ITERMA (3)	
2009	7	323	5.000,2368	INCRA, ITERMA (1)	Lula
				ITERPA (4)	
2010	12	657	17.034,4821	INCRA, ITERPA (6)	Lula
2011	12	665	5428,1308	ITERJ (1), INCRA	Dilma
2012	5	323	956,7782	INCRA, IERPA(1)	Dilma
	206	12.906	991.320,8966		

COMUNIDADES NEGRAS BRASILEIRAS: UM QUADRO SOCIAL PREOCUPANTE

Nota: quadro elaborado pelo autor.³

Não existem muitas informações sobre o perfil socioeconômico das comunidades negras. As poucas pesquisas realizadas até o momento partiram do Estado e não há contraponto aos resultados apontados. Mesmo sendo obra do governo federal, os dados revelados merecem análise mais polida, sobretudo, em relação às condições mínimas de sobrevivência dos moradores dessas comunidades.

Pesquisa realizada em 2006, quando o governo federal efetivou a 1ª Chamada Nutricional Quilombola, revelou problemas sociais graves que reforçam a necessidade da titulação imediata das terras ocupadas pelas comunidades, visto que as mesmas são imprescindíveis para a sobrevivência.



A maioria das comunidades negras brasileiras é pequena, ou seja, 77,8% têm até 200 casas. Somente 11,1% possuem mais de 300 domicílios. Quanto à população, 12% contam mais de 1000 habitantes e 48% contabilizam não mais que 300 pessoas. Há comunidades que cresceram com os nascimentos e outras que diminuíram com a saída das famílias. A estagnação econômica dos municípios levou muitos moradores à mudança de domicílio para ingressar no mercado de trabalho. No Rio Grande do Sul, por exemplo, estimava-se haver 3.605 famílias, por ocasião do cadastramento federal, e contabilizou-se 1.956, representando um encolhimento de 54,3% em relação ao total. Também a remoção física dos territórios reivindicados por causa dos conflitos com fazendeiros, madeireiras e outros, pressionadas por meio de projetos estatais como a construção de estradas e barragens em terras das comunidades, em virtude do esgotamento do solo ou para trabalhar em culturas sazonais, há comunidades que encolhem (CADERNOS DE ESTUDOS DESENVOLVIMENTO SOCIAL EM DEBATE, 2008, p. 29-30, 133).

Conforme levantamento feito pelo governo federal, quase a metade das comunidades (42,2%) tem um filho morando fora do núcleo por necessidade de trabalho com remuneração fixa, geralmente, utilizada para complementar renda dos que ficaram na roça (CADERNOS DE ESTUDOS DESENVOLVIMENTO SOCIAL EM DEBATE, 2008, p. 88).

As casas das comunidades são quase todas construídas de taipa ou pau-a-pique, cobertas de palha. Em torno de 16% não dispõem de luz elétrica, 58,5% não possuem banheiro interno, 56% não têm água encanada. Os detritos produzidos não são tratados corretamente, pois 71% não dispõem de coleta de lixo e 76% não usufruem de esgoto sanitário. Quanto às crianças de zero a cinco anos, 78% vivem em casas de cinco cômodos ocupados por até dez pessoas (CADERNOS DE ESTUDOS DESENVOLVIMENTO SOCIAL EM DEBATE, 2008, p. 31-44). O relatório do Programa Brasil Quilombola, criado em 12 de março de 2004, expôs a situação atual (janeiro de 2013) das comunidades. Há 48,7% de casas com piso de terra batida, 55,21% ainda não têm água encanada, 33,06% não dispõem de banheiro, 54,07% não possuem saneamento adequado, 57,98% não tratam o lixo corretamente. Segundo dados do Cadastro único, 79,29% das casas têm energia elétrica (BRASIL, 2013b). Percebe-se poucas melhorias em seis anos, mesmo com diversos programas de assistência em execução nas comunidades.

Quanto a produção, em 2006, 94% das comunidades tinham como primeira atividade a agricultura. Há 56% que também criam animais e 32% complementam a renda com a pesca. Quase todas as famílias cultivam gêneros destinados à alimentação e comercializam o excedente. As condições para a comercialização também são problemáticas devido à precariedade das estradas, ausência de veículos para transportar a produção. A agricultura garante a ocupação do grupo familiar. A maioria (87%) dos moradores estão trabalhando e, somente, 7,5% estão desempregados. A baixa remuneração e o pouco valor agregado aos produtos faz com que 35% das famílias apresentem a produção como sua principal forma de sustento. As demais (65%) se valem do trabalho temporário, aposentadoria e programas de transferência de renda (CADERNOS DE ESTUDOS DESENVOLVIMENTO SOCIAL EM DEBATE, 2008, p. 3-88).

A designação comunidade negra, remanescente de quilombo e quilombolas induz a acreditar que as comunidades são compostas essencialmente por negros. Como nos quilombos antigos, a composição social das comunidades é em sua maioria de pessoas que se declaram negros ou pardos (88,6%), mas há também 7,3% de brancos e 3,7% de indígenas (CADERNOS DE ESTUDOS DESENVOLVIMENTO SOCIAL EM DEBATE, 2008, p. 39). Identificar-se branco, não significa que morador da comunidade seja descendente de europeus, mas pode ser uma negação da identidade negra, consequência do passado escravista e do preconceito que há em relação aos afrodescendentes. Mesmo sendo mestiço, muitos se dizem brancos para alcançar 'melhor' posição social.

As comunidades negras rurais estão inseridas na classe mais pobre do Brasil. Os chefes de família não permaneceram na escola por muito tempo, quando tiveram oportunidade para estudar. A 1ª Chamada Nutricional Quilombola registrou que 43,6% das mães de crianças menores e 47% dos homens chefes de família possuem até quatro anos de escolaridade. Os analfabetos chegam a 16,7% da população. Quanto à alimentação, 30% das famílias não têm alimentos suficientes para oferecer às crianças. O baixo consumo de nutrientes afeta o desenvolvimento das crianças, que estão no mesmo patamar das crianças nordestinas de dez anos atrás. A situação é mais grave em 7,5% da população



com mais de 11 anos porque consomem menos de três refeições diárias (CADERNOS DE ESTUDOS DESENVOLVIMENTO SOCIAL EM DEBATE, 2008, p. 39-50).

Embora os dados citados datam de 2006, o quadro socioeconômico das comunidades negras é grave. Mesmo com acesso a terra, a maioria das comunidades vivem em situação de pobreza, também não há perspectivas de desenvolvimento a curto prazo. Estas comunidades dependem de projetos e programas federais de alimentação e assistência médica. A pesquisa mostrou que 29% das famílias apresentam uma ou mais pessoas com doenças crônicas, necessitando de assistência médica efetiva (CADERNOS DE ESTUDOS DESENVOLVIMENTO SOCIAL EM DEBATE, 2008, p. 89).

CONCLUSÃO

A não titulação das terras impede o desenvolvimento econômico e social das comunidades, pois muitas delas estão em grave situação de vulnerabilidade e insegurança.

O baixo número de títulos expedidos pelo INCRA, ou seja, a demora para titular as terras de parte do governo federal, faz com que as comunidades passem a não acreditar na ação do governo federal quanto à titulação das terras; permite o êxodo rural; corrobora para a continuidade dos conflitos; retarda o acesso às políticas públicas pelas comunidades; não evita a articulação dos segmentos contrários aos interesses das comunidades e permite a valorização das terras que incidem sobre os territórios quilombolas passíveis de indenização.

O artigo 68 do ADCT veio para solucionar a questão fundiária das comunidades negras rurais. A história destas comunidades está marcada por ameaças, conflitos, expropriações, invasões, racismos, miséria e outros. Quando as comunidades tomaram conhecimento da Lei, passaram a acreditar que seria possível a regularização das terras. O governo federal não está sendo eficiente neste quesito e, na tentativa de minorar o sofrimento das famílias cria políticas públicas.

Outro agravante em decorrência da não titulação é o êxodo rural. As comunidades precisam da terra para sobreviver. Sem ela, não há alimentos, renda, dignidade, autoestima e nem meios para garantir a sobrevivência das gerações futuras. Os jovens abandonam as comunidades a fim de trabalhar, retomar os estudos e, com os rendimentos, auxiliar os familiares que permaneceram. Consequentemente, os laços que unem os mais velhos aos mais novos fragilizam-se.

Muitas comunidades estão envolvidas em conflitos fundiários. Segundo a Coordenação Nacional de Articulação das Comunidades Negras Rurais (CONAQ), as causas dessa situação “se relacionam à sobreposição dos interesses territoriais das comunidades com os do agronegócio, do mercado de terras e das elites políticas e civis regionais e nacionais”. A demora na emissão dos títulos viabiliza as expropriações, “que se concretizam por ordens de despejos, deslocamento forçado ou outras formas de perda da posse da terra pelas comunidades” (CONAQ *apud* ALMEIDA, 2010, p. 280).

A inércia do governo e a demora na concessão de títulos, impede o acesso às políticas sociais de desenvolvimento em sua plenitude. Também, nega ao camponês negro o planejamento pessoal e do grupo familiar porque o mesmo não sabe se permanece ou não naquele lugar. Outro agravante consequente da atual política de distribuição de terras da administração federal é a valorização das terras passíveis de indenização. O valor monetário da terra cresceu muito depois que surgiram novas alternativas de uso do solo, como plantio de árvores para fabricação de celulose, produção irrigada de hortifrutigranjeiros e outros.

Por fim, a morosidade no processo de titulação permite a articulação dos setores contrários às comunidades negras como, por exemplo, a formação de associações ‘anti-quilombolas’ (Movimento Paz no Campo, Eco, Fundadores). Também, garante fôlego à bancada ruralista, que ampliou o número de parlamentares tanto nos estados quanto no Congresso.

As comunidades não têm muito a comemorar no 25º aniversário do artigo 68 do ADCT. A regularização fundiária não é prioridade do Estado neste momento. As políticas públicas diminuíram o sofrimento em que se encontrava a comunidade, mas, no entanto, não passam de medidas paliativas diante da questão da terra. Sem a terra o camponês deixa de existir e fica comprometida a produção de alimentos, pois estudos confirmam que a maioria dos alimentos que chegam à nossa mesa vêm do pequeno produtor.



Notas

- 1 Dados computados até maio/2013 ados computados até maio/2013.
- 2 SIGLAS: INCRA: Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária; ITERPA: Instituto de Terras do Pará; ITERBA: Instituto de Terras da Bahia; FCP: Fundação Cultural Palmares; SEHAF: Secretaria de Estado de Habilitação e Assuntos Fundiários-RJ; ITERMA: Instituto de Colonização e Terras do Maranhão; CDA: Coordenação de Desenvolvimento Agrário-BA; ITESP: Instituto de Terras do Estado de São Paulo; IDATERRA: Instituto de Desenvolvimento Agrário e Extensão Rural de Mato Grosso do Sul; SPU: Secretaria de Patrimônio da União; INTERPI: Instituto de Terras do Piauí; ITERJ: Instituto de Terras e Cartografia do Estado do Rio de Janeiro.
- 3 Há divergência quanto ao número de comunidades, famílias e hectares com os dados oficiais. A metodologia utilizada para computar as comunidades não é a mesma do INCRA. Em alguns estados o INCRA atuou em conjunto com os órgãos estaduais. Alguns títulos emitidos pela FCP estão suspensos por ordem judicial.

Referências

ALMEIDA, Alfredo Wagner Berno de. [Org.] *et al.* Cadernos de debates Nova Cartografia Social: Territórios quilombolas e conflitos. Manaus: Projeto Nova Cartografia Social da Amazônia / UEA Edições, 2010.

Associação Brasileira de Antropologia. Documento do Grupo de Trabalho sobre Comunidades Negras Rurais. In: Boletim Informativo NUER/Núcleo de Estudos sobre Identidade e Relações Interétnicas/ Fundação Cultural Palmares – v. 1, n. 1. 2 ed. Florianópolis: UFSC, 1997.

BAIOCCHI, Mary. Como nasceu o Projeto Kalunga. *Revista Presença*, Outubro/1988, Goiânia/GO.

BANDEIRA, Maria de Lourdes. Vila Bela: território branco, espaço negro – um estudo de identidade étnica. São Paulo: Editora Brasiliense, 1988.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Decreto Legislativo nº 44/2007. Brasília. 2007d.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei nº 3654/2008. Brasília. 2008b.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Proposta de Emenda Constitucional (PEC) 215. Brasília. 2000.

BRASIL. Casa Civil. Decreto n. 3.912. Brasília. 2001.

BRASIL. Casa Civil. Decreto n. 6.040, de 7 de fevereiro de 2007. Brasília. 2007a.

BRASIL. Casa Civil. Decreto n. 6.261, de 20 de novembro de 2007. Brasília. 2007b.

BRASIL. Casa Civil. Decreto nº 4.887, de 20 de novembro de 2003. Brasília. 2003.

BRASIL. Constituição Federal de 1988. Artigo 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Brasília. 1988.

BRASIL. Fundação Cultural Palmares. Comunidades Quilombolas. Brasília. 2013a.

BRASIL. Fundação Cultural Palmares. Portaria n.º 98, de 26 de novembro de 2007. Brasília. 2007c.

BRASIL. INCRA. Instrução Normativa n. 49, de 29 de Setembro de 2008. Brasília. 2008a.

BRASIL. INCRA. Instrução Normativa n. 56, de 7 de Outubro de 2009. Brasília. 2009b.

BRASIL. INCRA. Instrução Normativa n. 57, de 20 de outubro de 2009. Brasília. 2009a.

BRASIL. INCRA. Títulos expedidos às comunidades quilombolas. Brasília. 2012.

BRASIL. SEPPPIR. Relatório do Programa Brasil Quilombola 2012. Brasília. 2013b.

Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate. Brasília, DF : Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, 2008.

CARVALHO, José Jorge de. [Org.]. O quilombo do Rio das Rãs: histórias, tradições, lutas. Salvador: EDUFBA, 1995.



CONAQ. Manifesto pelos direitos quilombolas. In. ALMEIDA, Alfredo Wagner de. et al [Orgs.]. Cadernos de debates Nova Cartografia Social: Territórios quilombolas e conflitos. Manaus: Projeto Nova Cartografia Social da Amazônia / UEA Edições, 2010.

Convenção no 169 sobre indígenas e povos tribais e Resolução referente à ação da OIT/Organização Internacional do Trabalho. Brasília: OIT, 2011.

COSTA, Ivan. "1986 a 2006: 20 anos de lutas e conquistas em defesa dos direitos dos territórios quilombolas". In: *ZUMBIDO*. Informativo do Centro de Cultura Negra do Maranhão, São Luis, 12. ed. set. 2006.

FIABANI, Adelmir. Mato, palhoça e pilão: o quilombo, da escravidão às comunidades remanescentes. [1532-2004]. 2. ed. São Paulo: Expressão Popular, 2012.

Movimento Negro faz propostas à Constituinte. *Folha de São Paulo*, em 8 de novembro de 1986.

Observatório Quilombola. In <http://www.koinonia.org.br/>. Acesso em 11-06-13.

SILVA, Dimas Salustiano da. Constituição e Diferença Étnica. In: O'DWYER, Elaine Cantarino. Terras de Quilombo. Rio de Janeiro: Associação Brasileira de Antropologia, 1995.

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

