

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SOCIOLOGIA
TESE DE DOUTORADO

**Reconhecimento e Desconsideração:
a regularização fundiária dos territórios quilombolas sob suspeita**

Cíndia Brustolin

Prof. Orientador: José Carlos Gomes dos Anjos

Porto Alegre, abril de 2009.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SOCIOLOGIA

**Reconhecimento e Desconsideração:
a regularização fundiária dos territórios quilombolas sob suspeita**

Tese apresentada ao Programa de Pós-graduação em Sociologia, do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito para obtenção do título de Doutora em Sociologia.

Cíndia Brustolin

Prof. Orientador: José Carlos Gomes dos Anjos

Porto Alegre, abril de 2009.

“A minha alma
Tá armada e apontada
Para cara do sossego
Pois paz sem voz
Paz sem voz
Não é paz é medo
Medo! Medo!...

As vezes eu falo com a vida
As vezes é ela quem diz:
"Qual a paz
Que eu não quero conservar
Prá tentar ser feliz?"

As grades do condomínio
São prá trazer proteção
Mas também trazem a dúvida
Se é você que tá nessa
Prisão..."

(Trecho da música *Minha Alma*, O Rappa)

AGRADECIMENTOS

Tive a sorte de cruzar, no mundo acadêmico, com um “cara” virtuoso a quem agradeço a orientação: José Carlos dos Anjos. Nem as minhas atitudes “antiacadêmicas” (como a rotina de trabalho enquanto servidora pública e o nascimento de meu filho, para falar das mais aceitáveis) levantaram suspeitas na nossa relação de conhecimento. O tempo “roubado” deixou suas lacunas e seus vazios no texto que apresento, mas de modo algum minou minhas expectativas e meu engajamento na construção de uma reflexão séria e crítica sobre a sociedade que vivemos. E isso, sem dúvidas, devo a você.

Agradeço a todos amigos do Sul pelo carinho e parceria. Dentre eles, gostaria de destacar Ieda Ramos e Francinei Bentes, que muito contribuíram mandando materiais e textos, sem vocês minhas dificuldades triplicariam.

Aos amigos do centro-oeste, vão também meus agradecimentos. Com Anso, Carlos Alexandre, Maurem, Carol, Geraldo, Mauro, Zezão, Shola, Silvia dividi períodos de tensão, trabalhos e preocupações que vão muito além dessa tese. Finalmente, eu acabei.

Aos colegas do INCRA-RS, que sempre se dispuseram a falar, contribuir e repassar materiais e, principalmente, compartilhar as mínimas conquistas e as grandes frustrações.

À minha mãe, presença constante, sem sua dedicação nada seria possível.

Ao Henrinho, que não esperou eu acabar (cresceu no meio da tese), agradeço por me fazer acordar: “caiu na roda, acorda ou vai rodar...”

Aos procuradores do MPF e do INCRA, juízes, técnicos, com os quais conversei, entrevistei, discuti pela disponibilidade com que me acolheram.

Aos quilombolas que conheci, em função da tese ou do trabalho técnico, agradeço principalmente pela demonstração de força e por me provocarem momentos de lucidez.

RESUMO

O trabalho investiga a construção de efetividade dos direitos territoriais assegurados na Constituição Federal de 1988 às comunidades quilombolas. A emergência de uma forma particular de apropriação territorial à condição de universal e o acesso privilegiado de certos grupos sociais à legitimação pública das terras colocaram em desvantagem na configuração territorial brasileira os trabalhadores escravizados e libertos e os camponeses saídos do processo formal de escravidão. O reconhecimento da propriedade às comunidades quilombolas provocou a reabertura da discussão acerca das relações entre as comunidades negras e a apropriação territorial no Brasil. Entretanto, apesar das demandas dessas comunidades assentarem-se na interpretação de dispositivos legais e na referência a leis, decretos, normas internacionais e estudos, elas parecem não conseguir entrar para o rol das coisas indiscutíveis e produzir efeitos jurídicos como a titulação dos territórios quilombolas. A possibilidade dos grupos sociais reivindicarem direitos a partir da identidade quilombola fica permanentemente atrelada à necessidade de justificar e fundamentar incessantemente a reivindicação, de acionar sempre mais provas de veracidade, documentos, instrumentos jurídicos, órgãos de governo. Mais do que reconhecimento, ocorre atos de desconsideração. A desconsideração está relacionada aos dispositivos de poder constantemente acionados que, ao caracterizarem a questão quilombola como perigo e os procedimentos de regularização fundiária como fraudes, permitem o gerenciamento das demandas por reconhecimento de direitos territoriais e as colocam sob suspeita. Menos do que instalarem discussões que problematizam o coletivo configurado em torno da propriedade no Brasil, de forma a fazer emergir as injustiças estruturadas em torno da hierarquia racial, permitem a emergência de estados de exceção que tendem a fechar a discussão e reproduzir situações de dominação.

RESUME

Le travail cherche la construction de l'effectivité des droits territoriaux garantis par la constitution fédérale de 1988 aux communautés kilomboles . L'urgence d'une forme particulière d'appropriation territoriale à la condition universelle et à l'accès privilégié de certains groupes sociaux à la légitimité publique des terres ont mis dans le déséquilibre la configuration territoriale brésilienne les travailleurs esclavisés et libérés et les villageois sortis du procès formel de l'esclavage. La reconnaissance de la propriété aux communautés noires et l'appropriation territoriale au Brésil. Entretant, malgré le fait que les demandes de ces communautés reposent dans l'interprétation de dispositifs légaux et dans la référence de lois, décrets, normes internationales et études, elles paraissent ne pas rentrer dans le rôle des choses indiscutibles et produire effets juridiques comme la titularisation des territoires kilomboles. La possibilité que les groupes sociaux revendiquent les droits à partir de l'identité kilomboles reste permanentement difficile par la nécessité de justifier et de fonder sans cesse la revendication, d'actionner toujours plus de preuves de véracité, documents, instruments juridiques, organes de gouvernement. Plus que la reconnaissance, résultent les actes de manque de considération. La considération est liée aux dispositifs de pouvoir constamment actionnés que, quand on caractérise la question de kilomboles comme un danger et les procédés de régularisation foncière comme fraudes, permettent la gestion des demandes par la reconnaissance de droits territoriaux et les mettent sous suspect. Moins que installer les discussions qui problématisent le collectif en configurant autour de la propriété au Brésil, de forme à faire émerger les injustices structurées autour de l'hierarchie raciale, permettent l'émergence d'états d'exécution qui tendent à fermer la discussion de domination.

ABSTRACT

This study investigates the construction of effective territorial rights assured by the Federal Constitution in 1988 to the quilombos communities. The emergence of a specific way of territorial appropriation for universal condition and the privileged access of certain social groups to the public legitimation of lands put into disadvantage the slave and free laborers in the Brazilian territorial configuration and the exited farmers from the formal enslavement process. The recognition of the quilombos communities property provoked the reopening of the discussion about the relationship between the dark communities and the territorial appropriation in Brazil. However, in spite of the fact that the demand of these communities are based on the interpretation of legal dispositive and on the reference to laws, decrees , international norms and studies, they seem not to have been able to fit into the list of unarguable issues and bring about judicial effects like the titration of quilombo territories. The possibility of social groups to claim rights from the quilombo identity becomes permanently linked to the necessity to justify and basically incessant the claim, to always add more authentic evidences, documents, judicial appliances, governmental organs. The act of inconsideration occurs more than recognition. Inconsideration is related to the device of constant added power, which when characterized to quilombo question as danger and the agrarian regulation procedures as in fraud, permits management of demands by the acknowledgement of territorial rights and putting them in suspect. Less than installing arguments that cause problems to configured collective around the Brazilian property, in a way that emerges injustices structured around the racial hierarchy, permitting the emergence of exceptional states that tend to conclude the discussion and reproduce dominated situations.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ACP – Ação Civil Pública

AGU – Advocacia Geral da União

CDHU/AL/RS – Conselho de Direitos Humanos da Assembleia legislativa do Rio Grande do Sul

CNA – Conselho Nacional de Agricultura

CODENE/RS – Conselho Estadual do Negro no Rio Grande do Sul

CONAQ – Coordenação Nacional Quilombola

CONJUR – Coordenadoria Jurídica

DNIT – Departamento Nacional de Estrada e Rodagem

FAMASUL - Federação de Agricultura e Pecuária de MS

FCP – Fundação Cultural Palmares

PFL – Partido da Frente Liberal

FUNASA – Fundação Nacional de Saúde

GSI – Gabinete de Segurança Institucional

IACOREQ – Instituto de Apoio às Comunidades Remanescentes de Quilo

ICM-bio – Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade

ICP – Inquérito Civil Público

IN – Instrução Normativa

INCRA – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária

MNU – Movimento Negro Unificado

MPF – Ministério Público Federal

ONG - Organização não-governamental

OIT – Organização Internacional do Trabalho

PFE – Procuradoria Federal Especializada

RTID – Relatório Técnico de Identificação e Delimitação Territorial

SEPPIR – Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial

SR-11 – Superintendência Regional no Rio Grande do Sul

LISTA DE FOTOS

F1: Quilombolas em defesa do decreto	263
F2: Quilombolas em defesa do decreto	263
F3: Pela regularização fundiária.	264
F4: Denúncia	265
F5 Debora Duprat – presidiu a audiência	265
F6 – O gado dos quilombolas de Furnas de Boa Sorte preso	265
F7 – Um dos donos do gado	266
F8 – Nova placa	266
F9 - Procurador INCRA/RS questionado a intervenção da AGU	267
F10 - Antropólogo questionando as suspeitas da AGU	267

SUMÁRIO

Apresentação	14
1 Referências Teóricas	19
1.1 Objetivação e Simetria: apropriações territoriais e equivalências	22
1.2 Regime de Enunciação Jurídico: recinto da oficialidade	27
1.3 Dispositivos de Segurança	29
1.4 Poder Sobre a Vida: probabilidades e regulações	31
1.5 Deixar Morrer: segurança e racismo	33
2 Os Caminhos Percorridos: indicações metodológicas	37
Capítulo 1 Propriedade, um Coletivo em Construção: soluções e problemas da nação brasileira	41
1.1 Escravos e Terras Abundantes: cenários que antecederam a Lei de Terras de 1850	42
1.1.1 O Regime das Sesmarias: doações, apossamentos e descontroles	43
1.1.2 Quilombos e Comunidades de Senzalas	46
1.2 Escravidão e Apropriação Territorial: primeiras pressões	51
1.2.1 Os Levantes	52
1.3 As Propostas em Torno da Lei de Terras: independência e trabalho escravo	55
1.3.1 Poder de Ordenamento: Lei de Terras e fim do tráfico	58
1.3.2 Reorganização do Coletivo: propriedade individual e venda de terras	60

	11
1.3.3 A Regulamentação	61
1.4 Proposições e Coletivo: abolicionistas e reforma, perigos e imigração	63
Capítulo 2 E se o “fio do bigode” entrasse no cartório: o que seria do testamento?	67
2.1 Territorialidade Negra: apropriação territorial além do domínio legal	69
2.1.1 Comunidades Negras e Territorialidade: “outras” formas de apropriação territorial	71
2.1.1.1 Legados no Sul do Brasil: Morro Alto e Casca	72
2.1.1.2 Compra de Terras	75
2.1.2 Famílias, Terrenos e Chácaras: ancestralidade e normas específicas	77
2.2 Processos de Expropriação e Estado: quando os papéis e as cercas dominam a cena	81
2.2.1 Papéis, Medição e Cercamento como Estratégias de Expropriação	81
2.2.2 Casca e as Ações Judiciais contra o Administrador	87
2.2.3 Morro Alto e a Fabricação de Papéis: pedidos de usucapião e reintegração de posse	89
2.2.4 Família Silva e Tentativas de Regulação: o caso do papel assinado pelo Sr. Alípio	90
2.3 O Tamanho da Terra: territorialidade <i>versus</i> papéis	97
Capítulo 3 “Comunidades Remanescentes de Quilombos”: direitos e reconhecimentos	101
3.1 Velhas Questões e Novos Direitos: <i>ter e não ter</i> direitos	102
3.2 “Os Procedimentos”: disputas em torno da normatização	105
3.2.1 Primeiras Pressões: pela regularização de terras e estabelecimento de procedimentos	105
3.3 A Questão Quilombola em Disputa	109
3.3.1 O Decreto do Executivo: dispositivos de segurança	113
3.3.2 O Executivo Enquanto Espaço de Discussão	116
3.3.3 O Novo Decreto	119
3.4 A Instabilidade Institucional da Questão Quilombola:	

nova tentativa de fechamento	121
3.5 A Nova Instrução Normativa do INCRA	125
3.5.1 A Consulta: instâncias de controle	128
3.5.2 Mecanismos de desestabilização	129
Capítulo 4 - O Canto: a questão quilombola no lugar menor	134
4.1 Um Lugar Menor: falta de instrumentos x hermenêutica	137
4.2 O <i>Cantinho</i> : falta de estrutura e cultura	142
4.3 <i>Cultura</i> : o debate que não chegou	148
4.4 Extrajudicial: a câmara alta e a produção de legitimidades	152
4.4.1 As Alternativas do Direito	158
4.5 Família Silva: o procedimento que chega ao decreto desapropriatório	159
4.5.1 A Desapropriação em Casca: a discussão em torno do decreto	169
4.5.2 A Família Silva: precedente jurídico e/ou expressão política?	174
Capítulo 5 - O “Alastramento”: quilombolas como ameaça a segurança nacional	177
5.1 O Alastramento	178
5.2 O Apartheid Brasileiro	182
5.3 Quilombolas e Raposa Serra do Sol: um discurso ultranacionalista?	184
5.4 A Vida em Perigo: meio ambiente e produção agrícola na mira dos quilombolas	189
5.5 A “Guerra Racial” e a “Racialização do Estado”: o porvir do enfrentamento das raças	192
5.6 As Farsas: decreto ingênuo, atores de estado comprometidos e quilombolas terroristas	194
5.7 A “ <i>idéia de nação suspeita do grupo étnico</i> ”: segurança nacional e os quilombolas sob suspeita	198

Capítulo 6 - “Ponderação de interesses” ou identidades sob suspeita? São Roque, Morro Alto e Furnas de Boa Sorte como laboratórios	208
6.1 A Ponderação de Interesses	209
6.2 São Roque e o Parque	210
6.2.2 O Parque para a Humanidade: quilombolas e perigo ao meio ambiente	214
6.2.3 Uma Trajetória de Desconsideração	215
6.3 Morro Alto e a BR 101: identidade étnica e afirmação de direitos	218
6.4 Comunidade Quilombola Furnas de Boa Sorte e o Documento do Gado	224
6.4.1 Antecedentes: o “devido processo legal” e a criminalização dos quilombolas de Boa Sorte	226
6.4.2 O Confisco do Gado	231
6.4.3 A Negociação	233
Conclusão	237
Referências Bibliográficas	248
Anexo 1	263
Anexo 2	269

APRESENTAÇÃO

A inserção do artigo 68 nas disposições transitórias da nova carta constitucional garantiu a propriedade das terras ocupadas aos “remanescentes de comunidades de quilombos”. Com base nesse artigo, comunidades negras rurais e urbanas em todo o Brasil, com o apoio de organizações do movimento negro, de pesquisadores e de representantes de entidades governamentais, começaram a se organizar em torno da identidade quilombola e a pleitear direitos territoriais.

A instalação de uma série de procedimentos legislativos, administrativos e de disputas judiciais vem delimitando a forma e a abrangência das interpretações e das práticas que definem os direitos garantidos. A operacionalização do artigo exige um investimento dos atores engajados na interpretação do seu texto: dos critérios para a identificação dos grupos beneficiários, dos procedimentos a serem realizados, dos órgãos competentes para realizá-los.

O Estado brasileiro tem desenvolvido diversas ações para a regularização fundiária das terras quilombolas e implantação de políticas públicas aos grupos reivindicantes dessa identidade social geradora de direitos territoriais. Os órgãos estatais, como a Fundação Cultural Palmares, que assumiu entre suas responsabilidades a de conceder a certidão de autorealhecimento, e o Ministério do Desenvolvimento Agrário, por meio do INCRA, a quem compete o processo administrativo de titulação das terras, estão trabalhando em cerca de 831 processos e os movimentos sociais no meio negro apontam para mais de 5000 comunidades quilombolas que demandam reconhecimento e regularização fundiária.

Além do processo de reconhecimento e regularização fundiária, esses grupos foram “incluídos como casos especiais (ao lado dos povos indígenas) no plano de aplicação de programas redistributivos universalistas como o Fome Zero e a Bolsa Família” e tornaram-se foco de “programas específicos no interior das políticas de educação, saúde e de crédito agrícola, sendo contemplados com um programa transversal a vários ministérios, o Programa Brasil Quilombola” (Arruti, 2005, 27).

O tema, também, tornou-se agenda de pesquisa e de trabalhos em universidades, tanto pelo envolvimento de pesquisadores em laudos antropológicos, como na realização de dissertações e teses acadêmicas, além de ensejar a realização de Audiências Públicas no Senado e na Câmara Federal e assembleias nos estados. Apesar de o tema nascer formalmente há quase vinte anos com a Constituição Federal de 1988, foi, principalmente, na última década, que se constituíram esses importantes fóruns de debates e de formulação política.

Nos últimos anos, outros instrumentos normativos passaram a contemplar a matéria, juntamente com o Art. 68 do ADCT, como a Convenção 169 da OIT, que institucionaliza o critério da autodefinição para o reconhecimento dos grupos étnicos, o Decreto Federal 4.887/2003, as instruções normativas do INCRA e, mais recentemente, o Decreto nº 6.040/2007 que institui a política nacional de desenvolvimento sustentável dos povos e comunidades tradicionais.

As possibilidades instaladas de discussão a respeito dos territórios quilombolas tornaram explícitas as contestações à institucionalização de um processo de reconhecimento étnico sensível às demandas das comunidades negras que pleiteiam direitos territoriais. Contra as prerrogativas dos novos dispositivos legais, o PFL, em 2004, entrou com uma Ação Direta de Inconstitucionalidade, com o objetivo de anular o Decreto 4.887/2003. Os deputados Valdir Colato (PMDB – SC) e Waldir Neves (PSDB – MS) entraram, em 2007, com um pedido de Decreto Legislativo que sustasse os efeitos da referida norma. E, mais recentemente, o governo federal criou um grupo de trabalho que modificou a instrução normativa do INCRA que operacionalizava os preceitos contidos no decreto de 2003, em nome da “segurança jurídica” dos procedimentos. Como resultado dos trabalhos instituiu-se a IN 49 em setembro de 2008.

Além dos atos judiciais e administrativos que contestam o reconhecimento dos territórios quilombolas nos parâmetros do Decreto 4.887/2003, vieram, a público, acadêmicos e a imprensa levantando acusações e suspeitas em torno do pleito e dos processos de regularização fundiária dessas áreas. O sociólogo José de Souza Martins (2007) refere-se à política de quilombos como um processo de “racialização do estado”. Estaria adjetivando-se o problema da terra que não é exclusivo de uma “minoria”, e fomentando privilégios entre os que necessitam do acesso a terra. Essa acusação é ilustrativa de todo um cenário de contestação à ação fundiária que se expressa em ações judiciais, reportagens na imprensa, instalação de fóruns de debates, onde são questionadas principalmente a autodefinição dos grupos negros como quilombolas e a regularização das

suas terras.

É inegável a visibilidade produzida pelas ações de reconhecimento e regularização das terras de quilombos, uma vez que tem gerado uma série de tensões e disputas. Contudo, não parecem estar imbuídas do poder necessário para que a temática ocupe, de forma contundente, as preocupações públicas, ou seja, reflitam mudanças estruturais. Além da forte oposição montada para que não se institucionalizem determinados instrumentos necessários à operacionalização do artigo, os pleitos das comunidades e os procedimentos administrativos, em andamento, não têm resultado em titulações das terras. Desde 1988, apenas 81 áreas de terras foram tituladas pelo governo federal. E, dessas, a maioria se concentrou em áreas públicas, apenas cinco compreendiam a desapropriação ou a retomada de áreas particulares. Apesar da titulação das terras, não ocorreram alterações na situação fundiária. Ou seja, o rompimento do processo histórico de invisibilização pública das demandas das comunidades negras, propiciado pelo reconhecimento constitucional de direitos, não tem garantido a inserção e priorização de suas demandas por regularização territorial.

Para Leite (1999:135), a novidade da questão quilombola consiste na “volta ao debate da identidade dos afro-brasileiros, principalmente, os até então ignorados pelo projeto de reorganização fundiária no Brasil”. Contudo, a autora pondera que a força simbólica do artigo 68 e das oportunidades dele decorrentes não garante “o projeto de cidadania dos negros” que “encontra-se hoje fortemente ameaçado” porque vai contra o interesse das elites econômicas e políticas (Leite, 1999: 141). Uma das ameaças consiste na possibilidade de secundarização da instalação de processos de diálogo e tradução em detrimento de práticas que podem levar tão somente à folclorização desses grupos reivindicantes.

Esse trabalho investiga a construção de efetividade dos direitos territoriais assegurados na Constituição Federal de 1988 às comunidades quilombolas. A análise se concentra na publicização e consolidação de problemas sociais relacionados à regularização fundiária de territórios negros no Brasil, explorando as disputas e conflitos a respeito das normativas que regulamentam os direitos constitucionais. E, mais especificamente, atenta-se a experiências e atos em torno de áreas que estão sendo pleiteadas como de remanescentes de quilombos.

Para Wiecko (2006), os direitos consagrados aos grupos, que se autodefinem como quilombolas, derivam dos avanços feitos pela Constituição Federal de 1988 ao reconhecer o estado brasileiro como pluriétnico em detrimento do “ordenamento anterior, que

privilegiava a construção da comunhão nacional, à qual os grupos divergentes deveriam se incorporar”. Apesar de outorgar expressamente o direito de manterem o seu *status* cultural, o ordenamento jurídico brasileiro não os dotou dos instrumentos necessários e de todas as armas para a efetivação desses direitos.

O novo ordenamento teria privilegiado as “cláusulas gerais” cujo conteúdo valorativo pode ser complementado por normas de inferior hierarquia ou pelo juiz. E esse espaço normativo infraconstitucional apresentaria um déficit no cumprimento dos direitos. A existência de conflito entre uma norma constitucional favorável aos grupos minoritários e outra, específica, que restringe ou nega esse direito faz com que os aplicadores muitas vezes optem por adotar a norma mais restritiva, mesmo que de hierarquia inferior. Isso seria corroborado pelos obstáculos ao acesso efetivo à justiça pelas minorias e pela não representatividade delas na sua administração.

Porém, o abismo entre os instrumentos disponíveis aos grupos que reivindicam direitos territoriais com base no artigo 68 (seus códigos e formas de representação) e as possibilidades de reconhecimento de direitos instaladas é tencionado por um processo de luta por direitos territoriais que se reflete em iniciativas de titulação de terras, institucionalização de novos instrumentos, como a solicitação de atenção aos preceitos da Convenção 169 da OIT e demais legislações.

“a vasta legislação disponível, citada como aparato jurídico que viabiliza a aplicação do Decreto 4887 (incluindo as Instruções Normativas 16 e 20 do INCRA) esbarra-se em diversos preconceitos e barreiras calcificadas desde a ordem jurídica hegemônica. O diferencial é o aparecimento de uma humanidade insurgente advinda das bordas da ordem jurídica hegemônica que confronta, denuncia, reivindica, torna visível o que estava encoberto pelo suposto direito universal. A situação atual não é propriamente a de instauração dos conflitos, mas a sua visibilização. O quilombo jurídico-formal expõe os conflitos que foram produzidos em séculos de história, aquilo que sustentou a própria ordem jurídica hegemônica” (Leite, 2007: 4).

O sistema jurídico brasileiro construiu suas bases a partir de princípios autoritários de uma ordem burguesa nascente. Os efeitos desse processo são sentidos na institucionalização dos “novos direitos”. Precisa-se levar em conta que esse sistema é permanentemente tencionado pela “questão quilombola”, enquanto possibilidade de uma

“humanidade insurgente”, e pela abertura provocada por novos instrumentos institucionalizados a partir da luta de movimentos sociais. E, nesse processo de luta, uma série de dispositivos jurídicos é acionada pelas comunidades negras na regularização fundiária de territórios quilombolas, como propostas legislativas e instruções. Ou seja, há uma trajetória de investimentos, de experiências.

A falta de instrumentos denuncia a estruturação de um aparato administrativo e judiciário que reafirma uma concepção de propriedade e, portanto, de sociedade. Mas o discurso em torno da “falta” de instrumentos, da necessidade de aperfeiçoamento dos mecanismos e, conseqüentemente, de “segurança jurídica”, foi amplamente utilizado na relativização de “direitos” que os quilombolas consideravam consagrados em textos legais. A “falta” de uma norma que regulamente o artigo constitucional é um dos principais argumentos da ADIN movida pelo PFL, bem como o aperfeiçoamento da política de regularização fundiária é acionado como justificativa na mudança da Instrução Normativa do INCRA, contestada por movimentos sociais do meio negro. A CONAQ e outras entidades se posicionaram contrariamente aos argumentos da necessidade de aperfeiçoamento da política de regularização fundiária que justificou uma nova mudança normativa dos procedimentos administrativos de regularização das terras de quilombos em 2007 e 2008. Portanto, as faltas de instrumentos ou mesmo documentos são acionados de formas distintas.

Se nos últimos anos surgiram novos textos jurídicos e foram discutidos instrumentos legais, expedidas normas e decretos, estes parecem não entrar para o rol das normas jurídicas. E se foram realizadas teses de doutorado, relatórios, laudos, que demonstram “o procedimento de expropriação das terras dos grupos negros, no século XIX, antes da Abolição da escravatura, há posições explícitas na atualidade, construídas mediante o desconhecimento desses estudos”, que os negam (Leite, 2007: 3). O contraste entre a existência de trabalhos/documentos/legislação e a contínua necessidade de arrematar mais peças na afirmação de direitos (principalmente exigências da veracidade da identidade étnica apresentada pelos grupos) é denunciado pelo movimento negro como “suspeitas”, desconfiança. A nação brasileira desconfia do grupo étnico.

A existência ou não de instrumentos jurídicos e as leituras acerca dos entraves na regularização fundiária dos territórios de comunidades negras são tomados nesse trabalho como argumentos e discursos em torno da regularização, acionados em situações distintas. A questão centra-se mais no que torna determinado instrumento um instrumento jurídico e não na existência ou não de determinadas leis, jurisprudências, etc. O que precisa ser

acionado para falar juridicamente dos quilombolas, de pleitos e demandas em torno da regularização fundiária dos territórios reivindicados?

Quais são os mecanismos que possibilitam ou/e limitam a emergência de direitos fundiários relacionados à identificação das comunidades negras como “remanescentes de quilombos”?

Buscam-se, então, determinados traços da experiência jurídica, em que se insere a regularização fundiária dos territórios quilombolas, tal como essa noção é proposta por Ewald (2000). Ewald enfatiza a necessidade de não dissociar o direito das formas de sua problematização histórica. Está em jogo a explicitação da regra de juízo que permite escapar da redução da análise aos enunciados normativos para concentrar as atenções também na “regra que os constitui como jurídicos” (Ewald, 2000: 62):

"Lei, doutrina, jurisprudência, dela procedem e a exprimem; contudo, ela não se lhes reduz nunca. É uma espécie de ideal necessário a partir do qual as práticas jurídicas reflectem a coerção que as liga, a sua unidade e a sua sistematicidade. Incessantemente formulada, ela não deixa de se distanciar a si mesma através dos juízos que a exprimem. A idéia da regra de juízo pode exprimir-se pela fórmula de que não existe *direito* (positivo) sem um *direito do direito* (o tipo de racionalidade através do qual se reflectem as práticas do direito positivo)".

Lembra o autor, que na “perspectiva de Michel Foucault, a regra de juízo não está na base da pirâmide; trata-se antes de uma maneira de pensar, de um jogo de categorias, ao mesmo tempo transcendentais e históricas, que determinam que certas práticas sociais do juízo sejam jurídicas, na medida em que aceitam a sua coerção” (2000: 63). A questão então é dar conta do processo de institucionalização de direitos aos quilombolas como proposições que tencionam um coletivo configurado e dos mecanismos que estão em jogo no processo de consulta, seleção e institucionalização.

1 Referências Teóricas

Os estudos sobre a institucionalização e efetivação de direitos constitucionais têm

ênfatisado a consolidação de um novo papel do judiciário na definição dos direitos. Uma constatação consensual nesses trabalhos é de que o poder judiciário expandiu sua área de atuação: cada vez mais esferas da vida social, antes reguladas pela moral da família, igreja ou outras instituições, passaram a ser normatizadas pelo direito; e as decisões judiciais antes concentradas na resolução de conflitos com base na lei passaram a fortalecer o exercício de uma espécie de função “legislativa”, ou seja, exercem poderes sobre o legislativo e o executivo ao controlar a formalização de vontades políticas e resolver os conflitos de interpretação (Vianna, 1999). Análises, como a de Vianna (1999), a respeito da utilização de ADINS no Brasil para o controle da constitucionalidade, apontam vantagens e desvantagens desse processo, que vem sendo denominado de “judicialização da política” ou “jurisdicionalização da política”, na instituição de regimes democráticos.

Para Arruti et alli (2005: 75) que utilizam a noção de “judicialização da política” na análise da questão quilombola no RJ a novidade está na constatação da “ampliação e democratização” do poder judiciário “a ponto dele permitir que as instâncias jurídicas sejam utilizadas não só pelos agentes da expropriação, como tradicionalmente o foram, mas também em uma escala inédita, pelos indivíduos e grupos que resistem ou negociam com esses agentes”.

Arruti (2003b) considera que o mais “desconcertante do ponto de vista político e interessante do ponto de vista sociológico” em relação ao artigo constitucional consiste no fato de sua produtividade (a intensa mobilização para sua execução) resultar da “captura da lei pelo movimento social, que a transformou em ferramenta afiada na abertura de novos caminhos para a luta social”. Segundo o autor, ocorre um empreendimento de captação da lei pelos movimentos sociais que permite a ampliação da comunidade de intérpretes da constituição.

No mesmo sentido, parece estar a interpretação de Vianna (1999), que vê na expansão do âmbito de atuação do judiciário a possibilidade de ampliação do acesso das minorias ao sistema jurídico. A expansão permitiu que esses domínios não cumprissem mais apenas funções de controle social, impondo obstáculos à mudança dos padrões estabelecidos na organização da sociedade. O desmantelamento de uma estrutura estatal garantidora das reivindicações dos cidadãos passou a ser tencionado pelo espaço judicial que se apresenta como uma esfera para a realização e encaminhamento da ação política.

A perspectiva de uma judicialização da política é questionada por Michel (2003) no que diz respeito ao pressuposto de que seus efeitos afetam todos os setores da sociedade francesa, em particular as práticas políticas, da mesma forma. O autor propõe, ao invés de

partir dessa constatação, considerá-la um fenômeno a explicar em relação as suas manifestações, a amplitude e as formas diversas segundo os domínios em que se insere, as práticas e os atores que envolvem. Não se pode generalizar. Em relação a algumas causas, a regra é a não judicialização (entendida como intervenção judicial), principalmente, pelas condições sociais necessárias a interpor uma ação judicial. Dentro dessa linha, no estudo realizado por Henry (2003), constata-se justamente as dificuldades da entrada da questão do amianto da esfera judicial. O autor pergunta-se por que uma causa conhecida como as moléstias derivadas do uso do amianto foi excluída por muito tempo da discussão judicial? Responder essa questão o conduz a se interrogar sobre o posicionamento das vítimas e de seu sofrimento e mostrar que o direito social ao qual fazem parte as moléstias profissionais faz parte dos domínios do direito onde o recurso aos processos judiciais constitui exceção. A intervenção judicial começa a ser um recurso mais utilizado somente com a entrada de novas entidades na questão.

Agrikolianski (2002) oferece uma interpretação da judicialização do espaço político em que não necessariamente o Poder Judiciário se apresenta como fim e principal órgão na definição dos direitos chegando a cumprir uma função legislativa. O direito pode ser utilizado como uma forma de *expertise* no protesto social. As decisões do judiciário assim como os direitos instituídos são utilizados para argumentar ou reivindicar assuntos em conflito na esfera política, sem que se recorra à arbitragem. O domínio de procedimentos e leis confere eficácia às discussões mesmo que não se recorra à execução de tais normas.

Essa última perspectiva explicita dimensões importantes no processo de efetivação e definição de direitos que compactuam com as interpretações da atuação do MP nas esferas administrativas. Agrikolianski (2002), em relação ao âmbito administrativo, enfatiza que os sociólogos do direito destacam a necessidade de considerar na produção do direito a pluralidade de fontes normativas que interagem nas sociedades contemporâneas. Neste quadro, a ordem jurídica não é considerada como um conjunto hierárquico e lógico, cuja arquitetura piramidal assuma coerência. Ao contrário, ela é analisada como o resultado flutuante de interações entre as instâncias normativas, os organismos de aplicação, as administrações, etc. Estas análises colocam em jogo a multiplicidade de ligações de produção e gestão da norma jurídica.

São essas prerrogativas iniciais de que o recurso ao judiciário e a lei constituiriam armas não apenas importantes, mas cada vez mais centrais na afirmação política de novas problemáticas sociais, que provocaram os questionamentos iniciais relacionados à questão quilombola explorados nessa tese. O fato do processo de regulação social por parte da

esfera judicial ter se expandido para novos domínios, criando problemáticas até então ausentes na esfera do direito, e que, além disso, a atuação do judiciário tenha se tornado chave na implicação política desses temas nos espaços públicos (inclusive com vários instrumentos nesse sentido, como as Ações Diretas de Inconstitucionalidade) parece colocar em questão, no caso dos “remanescentes das comunidades de quilombos”, as possibilidades de acionar o direito para a consolidação da problemática quilombola. Ou seja, se o acionar o direito ou o judiciário melhora as chances de êxito na consagração política das demandas por direitos, o que permanece em aberto são os requisitos para que se acesse o direito ou o judiciário. A ampliação das áreas de atuação do judiciário (agora abarca outras demandas e atua na imposição destas como problema político) e seu reflexo na definição de questões políticas não determinam a participação dos diversos grupos sociais na construção das demandas jurídicas pertinentes e nem a articulação de determinados temas à enunciação legítima.

O fato de poder acionar instrumentos jurídicos consolidados, portanto, de difícil relativização (como uma decisão judicial, uma lei) permite que as temáticas ganhem maior legitimidade social. Mas o que pode ser acionado como "jurídico" está relacionado com o espaço de produção, ou seja, com as condições de felicidade desse regime de enunciação. A mudança contínua de normas e a expedição de novas exigências à construção da identidade jurídica de remanescentes das comunidades de quilombos permitem pensar nas dificuldades da entrada dos territórios quilombolas no recinto. É na análise das singularidades do regime jurídico de enunciação e suas implicações na produção de efetividade dos direitos institucionalizados na Constituição Federal de 1988 que a perspectiva pragmática proposta por Latour permite avançar¹.

1.1 Objetivação e simetria: apropriações territoriais e equivalências

As categorias sociais e jurídicas - como as comunidades remanescentes de quilombos, a propriedade de terras, os proprietários - são tomadas como “híbridos”, “quase-objetos”,

¹ Ver: BÉNATOUIL, T. Critique e pragmatique em sociologie: quelques principes de lecture in: *Annales: histoire, sciences sociales*. Paris, 1999, p. 281-315.

que podem se constituir em matérias de controvérsias. Trata-se de verdades mais ou menos consolidadas que articulam conhecimentos, instituições, cientistas, operadores do direito, marcos, papéis e devem ser analisadas enquanto inseridas em processos de produção que envolvem a imbricação de humanos e não-humanos. Portanto, está em jogo a superação da distinção entre fatos como expressão direta do real (as coisas como desprovidas de toda ação e subjetividade sobre elas – como, por exemplo, uma matrícula de um imóvel, o parque ambiental) e fetiches (a interpretação do humano como produtora do único acesso ao real - as representações dos grupos negros acerca de seu modo de vida) enquanto crenças, interpretações, para dar conta do que Latour (2001) denomina de *fatiche*.

Latour destaca que, ao acrescentar à emergência dos fatos científicos “a sua fabricação no laboratório” e aos “fetiches a sua fabricação explícita e reflexiva por seus criadores”, entra-se num mundo onde a única possibilidade de sair está “nos sonhos – os sonhos da razão -, um mundo onde em toda a parte os argumentos e as ações são *facilitados, permitidos e produzidos* por fatices”. *O fatiche* sugere que “é por ser construído que ele é tão real, tão autônomo, tão independente de nossas próprias mãos” (Latour, 2001: 314-315). Uma melhor explicação pode ser apreendida na seguinte citação:

“O cientista faz o fato, mas sempre que fazemos alguma coisa *nós* não estamos no comando, somos ligeiramente *surpreendidos* pela ação: todo o construtor sabe disso. Assim, o paradoxo do construtivismo é que ele usa um vocabulário que nenhum arquiteto, pedreiro [...] usaria. Somos logrados pelo que fazemos? Somos controlados, possuídos, alienados? Não, nem sempre, não totalmente. O que nos surpreende ligeiramente é *também*, por causa de nossa mediação, por causa do *clinamen* da nossa ação, ligeiramente surpreendido, modificado. Estou simplesmente reafirmando a dialética? Não, não há objeto algum, sujeito algum, contradição alguma. [...] Mas há eventos. Eu nunca *ajo*; sempre sou ligeiramente surpreendido pelo eu faço. O que age por meu intermédio é também surpreendido pelo que faço, pela possibilidade de modificar-se, de mudar e de bifurcar-se, pela possibilidade de que eu e as circunstâncias ao meu redor oferecem àquilo que foi convidado, recobrado, saudado...” (Latour, 2001: 322).

Os *fatices* permitem restaurar certa teoria da ação. Não se trata do que as pessoas fazem, mas do “faz-fazer”, a partir da constituição de proposições (da relação de entidades

humanas e não humanas) “num evento, com as oportunidades específicas fornecidas pelas circunstâncias”. Diz respeito, então, a “bifurcações, eventos, circunstâncias” que envolvem actantes (faz fazer), sejam eles pessoas, papéis, laudos, marcos envolvidos no processo de emergência das verdades sociais. Trata-se de redes mais ou menos extensas.

Mas a possibilidade de se colocar em cena como ator e proposições está ligada a composição do coletivo - de um mundo comum. O coletivo em torno da terra, no Brasil, fechou-se numa percepção comum acerca da propriedade individual a partir da institucionalização da Lei de Terras e da criação de aparatos burocráticos. Outras propostas de regulação territorial e formas de apropriação permaneceram externas ao coletivo configurado, tornaram-se crenças. As reivindicações de titulação dos territórios étnicos apresentam-se, enquanto proposições acerca da apropriação territorial que tenciona a reabertura do coletivo em torno da terra, em que crenças e coisas devem ser redimensionadas.

Os novos atuantes tencionam, “se definem antes de tudo como obstáculos, escândalos, como aquilo que suspende a superioridade, que incomoda a dominação, que interrompe o fechamento e a composição do coletivo” (Latour, 2004: 151). “É preciso procurar em que condição, por que prova, em que arena, ao preço de que labor, pode-se fazer-lhes mudar as descomunais capacidades de aparecer em cena, como atores completamente”.

As distinções sujeito/objeto, fatos/crenças próprias do “templo modernista” protegiam a razão moderna contra as implicações morais das ações. Contra essas divisões é preciso trazer “todas as dificuldades que existem num humano para falar dos não-humanos *com eles*” (Latour, 2004). Essas oposições tornavam indiscutível a palavra dos sábios que poderiam acionar o “eu falo” ou os “fatos falam por si mesmos”, aos outros: “vocês só tem que calar”! A palavra indiscutível permitia ora transformar as coisas mudas em “fatos falantes”, ora tornar mudos os sujeitos falantes, exigindo que se humilhem diante dos fatos” (Latour, 2004: 131).

Ao permitir que fatos estejam imbricados em “redes e controvérsias desordenadas e de deixar que as crenças recuperem o seu peso ontológico é que a política se torna o que sempre foi, antropologicamente falando: a gestão, a combinação e a negociação das mediações humanas e não-humanas“. Para Latour, “outro modelo político se oferece, não um martelo que busque acrescentar uma suplente de alma ou exigir que os cidadãos ajustem seus valores aos fatos ou nos arraste de volta a uma aglomeração tribal arcaica, mas um modelo que entretenha um número de ontologias práticas tão grande quanto o de fatiches existentes”. Com essa conclusão, Latour introduz a noção de *cosmopolítica*. Está

em jogo para o intelectual “proteger a diversidade de status ontológico contra a ameaça de sua transformação em fatos e fetiches, crenças e coisas” (2001: 332).

Ao se trabalhar com o entorno do coletivo configurado (que pode abarcar mais ou menos proposições/colocar em jogo determinadas ontologias), trabalha-se com o provisório, produto de procedimento de exteriorização, portanto distinto do entorno da sociedade, que é definitivo.

"Assim que olhamos em volta, vemos um conjunto ainda a compor, feito de excluídos (humanos e não-humanos), pelos quais havíamos decidido explicitamente não nos interessar, e dos apelantes (humanos e não-humanos) que exigem mais ou menos ruidosamente fazer parte da nossa República” (Latour, 2004: 214).

Latour propõe uma dinâmica de composição progressiva do mundo comum. Está em jogo certa fluidez dos coletivos que podem estar sendo reciclados. A reorganização das exigências essenciais do coletivo opera-se a partir dos poderes de consideração e ordenamento do coletivo. O poder de consideração está relacionado a duas exigências que permitem avaliar “quanto somos nós?”: a exigência de perplexidade (tu não simplificarás o número de proposições a levar em consideração na discussão) e a exigência de consulta (tu te assegurarás de que não se abreviará arbitrariamente o número de votos que participam da articulação de proposições). Da mesma forma, ao poder de ordenamento são requisitos a exigência de hierarquização (tu discutirás a compatibilidade das novas proposições com aquelas que já estão instituídas, de modo a mantê-las todas em um mesmo mundo comum que lhes dará seu legítimo lugar) e a exigência de instituição (uma vez instituída as proposições, tu não discutirás mais sua legítima presença no seio da vida coletiva).

Saber, de antemão, o que são as entidades a levar em consideração, ou levá-las em consideração, sem a exigência de realidade que nelas reside, são dois erros, o primeiro contra a perplexidade, o segundo contra a consulta. Ou seja, “não basta prever para todos os excluídos um lugar reservado, por mais confortável que seja: é necessário que os excluídos próprios tenham desenhado esse lugar, segundo suas próprias categorias” (Latour, 2004, 341- 342). É a pertinência da assembleia que deve ser observada.

Entra-se num mundo composto de realidades insistentes, em que as proposições dotadas de hábitos não aceitam mais fazer calar as instituições encarregadas de acolhê-las, nem

serem acolhidas, ficando mudas sobre a realidade de suas exigências. “Quantos somos para levar em consideração?”. Uma assembleia, que saberia a resposta não estaria alerta, acolheria o “apelo das multidões exteriores de maneira muito pouco civil, daria a impressão de uma sólida fortaleza para defender contra todos a qualquer preço, e não a de um frágil coletivo em vias de exploração” (Latour, 2004: 276).

A grandeza da assembleia está em “tentar obter a integração sem exigir logo a assimilação”. Se o coletivo age bem, a câmara alta possui alto grau de sensibilidade respondendo as suas exigências: de realidade exterior (que propostas estão tencionando?) e de pertinência da consulta (quem pode julgar melhor a realidade de sua oferta?). Está em jogo a avaliação de pertinência da assembleia pela capacidade de trabalho demonstrada, pelos equipamentos disponíveis, pelas exigências colocadas. A câmara baixa estará preocupada em que os seres contraditórios possam viver juntos e que seja possível produzir um mundo comum.

Como hipótese, propõe-se que a problemática em torno da questão quilombola não está relacionada apenas à construção de um espaço mais interpretativo ou ao aperfeiçoamento de instrumentos jurídicos. Argumenta-se que mesmo com a instituição de normas, com a apresentação de um laudo técnico e de uma publicação oficial como um relatório técnico, as identidades dos grupos que reivindicam a regularização de determinados territórios permanecem sendo questionadas, gerando suspeitas.

Se os processos de reivindicação de direitos das comunidades quilombolas são constantemente questionados, outras formas de conceber direitos territoriais (como o título de propriedade privado, os parques ambientais) não parecem estar sujeitas aos mesmos questionamentos. As reivindicações de quilombolas, de povos indígenas, de movimentos sociais da terra tencionam o Estado a certa relativização da noção de propriedade individual instituída como única forma de apropriação territorial legítima, ao mesmo tempo, o pleito desses grupos expõe a propriedade enquanto produto social provocando a abertura da caixa preta que lhe confere estabilidade. No entanto, esses questionamentos não são levados até o fim, até uma produção mais real de efeitos nos processos de reconhecimento.

A questão quilombola, como configurada, não parece representável no espaço da controvérsia, que se expressa principalmente na modificação contínua de instrumentos jurídicos para “dar conta” da questão. É no fechamento do real que dispositivos de deslegitimação são acionados, o que coloca em jogo a pertinência da assembleia. A representação está relacionada a determinados vínculos e elos que são continuamente

cortados.

O restabelecimento da simetria entre a forma de propriedade instituída e as territorialidades das comunidades negras permite reforçar o caráter arbitrário do processo de institucionalização da propriedade privada e do título e registro, como únicas formas de garantia sobre a terra. Feita a ruptura é preciso evidenciar que, apesar da simetria, enquanto recurso analítico que permite colocar em equivalência formas distintas de conceber a apropriação territorial, é principalmente em torno da enunciação jurídica que se determinam as ações em torno da questão quilombola nos processos de regularização fundiária.

Deve-se questionar o fato de que as outras formas de conceber o direito não são igualmente agenciadas, nesse regime, de forma a estarem fora dos recintos de produção da verdade jurídica. Mas essa contradição não é entre o velado e o revelado, mas entre o recinto e o que ele permite. Se o recinto exhibe *matters of fact*, seu interior é codificado. É porque os modernos estão protegidos das consequências de sua hibridização que eles se permitem tais coisas - o recinto omite o processo de produção. A tarefa da política é abrir o recinto e mostrar o que ele é e o que permite, ou seja, os *matters of concern*.

1.2 Regime de enunciação jurídico: recinto da oficialidade

A noção de regimes de enunciação permite investigar o processo de mobilização e enquadramento do mundo realizado a partir de determinadas condições de felicidade. Corresponde à forma de se dirigir para o mundo, torná-lo móvel, trazê-lo para o local da controvérsia, mantê-lo empenhado e fazê-lo suscetível de argumentação (Latour, 2001: 119). A mobilização pode estar relacionada a instrumentos e equipamentos (como na física) ou a questionários e levantamentos (como no caso da economia) que permitam reunir dados. O tratamento dos dados, a partir de instrumentos, corresponde a “história do primeiro circuito”, ou seja, da “história da transformação do mundo em móveis imutáveis e combináveis” (Latour, 2001:120). Entretanto, os dados também podem ser apresentados já trabalhados e devidamente registrados, como as inúmeras informações utilizadas a partir de catalogações (Latour, 2001: 119-20).

No regime de enunciação jurídico manipulam-se textos. Procura-se estabilizar em textos o mundo dos fatos a fim produzir um julgamento. A distinção entre os regimes

científico e jurídico está no que se transporta às experimentações nos laboratórios e o que chega a um dossiê e é extraído como meio nos julgamentos. Os enunciados jurídicos emanam de um regime de produção de verdades que mobiliza o mundo a partir das peças juntadas em dossiês. As histórias que ensejam as disputas sociais ao entrarem para o judiciário continuam sob a forma de peças. É preciso provar que foi cometida uma falta – trazer peças que façam referência a coisas exteriores ao dossiê e que transportem formas quase jurídicas de confiança (Latour, 2002: 89). Em relação à questão quilombola, mesmo as intervenções orais de membros das comunidades, em depoimentos na Justiça Federal ou no Ministério Público, bem como as reuniões realizadas, devem ser reduzidas a termo ou transcritas em atas e integradas aos demais papéis.

Enquanto o regime científico se caracteriza pela heterogeneidade das fontes de inscrição, o jurídico se caracteriza pela sua homogeneidade, que se concentra nos dossiês. Por exemplo, na produção científica, um mapa pode ser problematizado a partir de um retorno ao território. A superposição dos instrumentos, dos gráficos, dos marcadores, das graduações e das medidas permite problematizá-lo diversas vezes. Já na produção jurídica, procura-se um registro de inscrição estável. Um juiz perderia a confiança se, no lugar das referências que ele segue, aparecessem dezenas de transformações sucessivas necessárias para estabelecer uma prova um pouco sólida (Latour, 2002). A enunciação jurídica se caracteriza, então, para Latour (2002), por segmentos referenciais curtos na estabilização dos fatos.

Outra característica atribuída por Latour (2002) a esse regime, é que a regra de direito não dá nenhum saber, nenhuma informação sobre o caso em espécie, senão de modo superficial. A pequena cadeia referencial científica - A é um caso de B (própria da ciência) – transforma-se num único encadeamento jurídico verídico, numa qualificação, - A é um B no sentido de C. O “saber” não exige a instalação de uma conexão nova entre fato e teoria, como na ciência; mas significa que “se julgou, não há mais o que discutir”.

Os limites dos encadeamentos jurídicos são dados pelo jogo do contraditório. Um caso não contestado é encerrado, independente da natureza do problema proposto. Caso contrário, será instruído na medida dos argumentos contrários trazidos. Diferentemente, na ciência a instrução é ilimitada e os fatos podem continuar a ser problematizados continuamente.

A produção de enunciados jurídicos está condicionada a uma forma de mobilização e enquadramento do mundo. Esse modelo centra-se nas exigências de enunciação para que o assunto possa entrar em pauta e ser discutido na arena judicial e na atribuição de

competências a atores e objetos sobre a capacidade de dizer o direito. Por exemplo, se é pela capacidade de ligar a massa dos textos já publicados aos detalhes do pedido que o juiz prova sua capacidade de dizer o direito (Latour, 2004), em última instância, o curso dessa ação de relacionar textos e fatos e o desempenho dos atores e dos objetos é o que deve ser explicitado na pesquisa a respeito da produção do direito.

Nessa perspectiva, tem-se o objetivo de “reencontrar os problemas de poder que são referidos explicitamente pelos membros que se manifestam caso por caso” (Latour, 2004) e explicitar as ações de qualificação que garantem, mais ou menos, prestígio a determinados atores, objetos e instrumentos.

1.3 Dispositivos de Segurança

A análise pragmática das condições de felicidade da enunciação jurídica permite evidenciar as possibilidades assimétricas de instalação das assembleias em torno da constituição territorial, no Brasil. A primeira hipótese proposta é que o agenciamento de objetos envolvendo grupos negros na reivindicação de direitos territoriais tende a ser constantemente desqualificado em detrimento de outras formas de apropriação territorial, como as propostas de proteção ambiental a partir de unidades de conservação ou a apropriação privada da terra, que se apresentam como realidades evidentes.

Se esse referencial teórico permite explorar a assimetria na constituição e desconstituição de verdades acerca da terra e dos grupos negros e de outras formas de apropriação territorial, permanece aberta, no entanto, a investigação dos mecanismos ligados à desestabilização da ação de representação dos grupos negros que reivindicam direitos territoriais. O argumento é que a falta de instrumentos jurídicos ou de possibilidades de estabilização dos diversos fatores envolvidos no processo de constituição dos direitos territoriais aos quilombolas é constantemente produzida.

E que, para dar conta desse processo de produção, se faz necessário pensar dispositivos de poder que envolvem questões raciais, questões territoriais e a dinâmica de constituição da nação brasileira. Tendo em mente essa possibilidade de relações, pergunta-se pelos dispositivos acionados no processo de desestabilização dessas identidades ou nos processos de reconhecimento de direitos aos grupos demandantes. Como se opera e o que está em jogo na desqualificação sistemática da identidade étnica dos grupos negros que

reivindicam direitos territoriais e no desmembramento de processos de regularização fundiária dos territórios identificados?

Além das dificuldades de ajustamento entre regimes de ação distintos (o pleito dos grupos que se identificam como quilombolas e acionam a memória, marcos, procedimentos burocráticos e as provas documentais), da necessidade de mais instrumentos legais para um processo específico de regularização territorial como o quilombola e de determinadas codificações para a representação dos pleitos das comunidades, verifica-se mais fortemente, a partir de 2007, que a questão quilombola é colocada como uma ameaça institucional.

A segunda hipótese é que o processo de desqualificação opera a partir de dispositivos de segurança que têm na incitação do medo e do perigo na sua centralidade. A democracia racial brasileira produziu a sensação de que as tensões em torno das diferenças raciais estavam resolvidas a partir da miscigenação e da integração das três raças. O reconhecimento de direitos às comunidades quilombolas abriu um espaço de discussões que desafiam a compreensão da configuração territorial brasileira e dos sentidos da nacionalidade. Tornaram-se presentes, suspeitas que remontam às desconfianças em torno das bases movediças da nação brasileira, debatida na passagem do século XIX para o século XX. O medo de levantes de escravos nos últimos anos da escravidão e de acirramento dos confrontos raciais com a abolição da escravatura forneceu dimensões a um importante problema social que exigia soluções para a construção da prosperidade da nova república.

As ações em torno da denúncia do tamanho da questão quilombola e dos conflitos gerados e a necessidade de “segurança”, expressa em “segurança jurídica”, estão relacionadas a dispositivos que remontam ao século XIX e ao controle da “onda negra”. Ou seja, novamente é o projeto de nação brasileira que está na mesa. O medo de uma reviravolta racial que pudesse inverter os lugares de brancos e negros e, correlativamente, de proprietários e não proprietários, presente no imaginário social na virada do século XIX, é reavivado como um fantasma a assombrar as instituições e, principalmente, a desestabilizar as formas de apropriação territorial consolidadas.

Os projetos de um Estado pluriétnico tendem a ser construídos nos limites das correlações de força que procuram reafirmar a importância de uma nação que até pode ter “minorias”, que reivindiquem identidade, mas não pode ser ameaçada no modo como a soberania se relaciona com a hierarquia racial. É importante que existam diferenças, desde que não sejam os negros que as enunciem. Assim, a entrada dos territórios quilombolas no

atual regime jurídico de enunciação é impossibilitada, porque nem tudo cabe nessa rede em torno dos bens jurídicos que transborda para o regime de exceção sempre que a ordem racial é colocada em xeque.

A facilidade com que se coloca em jogo a questão quilombola (questionando procedimentos e quebrando elos na produção de legitimidades) está relacionada com dispositivos de segurança que tencionam a problematização da questão do negro. Uma segunda dimensão de análise busca, então, enfatizar dispositivos de segurança acionados a partir da publicização da ameaça representada pelas demandas dos quilombolas.

1.4 Poder sobre a vida: probabilidades e regulações

Foucault (2001), em “Direito de Morte e Poder sobre a Vida”, analisa uma transformação profunda nos mecanismos de poder que chega ao auge no século XIX. O deslocamento do poder soberano de morte que buscava seus fundamentos no direito do soberano de se defender ou ser defendido para um poder que gere a vida e tem como alvo a garantia do corpo social. É no âmbito desse poder que gere a vida que os dispositivos de segurança ganham centralidade. Estão em jogo mecanismos que permitem apurar os riscos a vida da população, calcular as probabilidades dos acontecimentos e, então, regular as possibilidades de desfecho de suas previsões.

Os dispositivos de segurança fazem parte de uma “arte de governar” que encontra condições de execução na emergência da população como sujeito de necessidades, de aspirações e, portanto, como objeto a ser gerido. Um “poder que tem a tarefa de se encarregar da vida terá necessidade de mecanismos contínuos, reguladores e corretivos”, dos quais, as técnicas de segurança fazem parte. A governamentalidade compreende o conjunto constituído pelas instituições, procedimentos, análises e reflexões, cálculos e táticas, que permitem exercer uma forma bastante específica e complexa de poder que tem, por alvo, a população, por forma de saber, a economia política, e por instrumentos técnicos essenciais, dispositivos de segurança.

A um tipo de poder caracterizado pelo “direito de fazer morrer e deixar viver”, exercido sob a forma negativa da captura, da reclusão, da subtração, ou da repressão que culmina na morte, sucedeu “um poder destinado a produzir forças, a fazê-las crescer e a ordená-las, um “poder que se exerce positivamente sobre a vida, que se encarrega de a gerir, de a

valorizar, de a multiplicar, de sobre ela exercer controles precisos e regulações de conjunto” (Ewald, 2000: 77).

O processo de normalização relacionado à segurança é distinto do modelo das disciplinas. Enquanto, nas disciplinas, partia-se da norma que pelo adestramento possibilitava distinguir o normal do anormal. O dispositivo de segurança exige a “identificação das diferentes curvas de normalidade, e a operação de normalização vai consistir [então] em fazer essas diferentes distribuições de normalidade funcionarem umas em relação a outras” para que “as mais desfavoráveis sejam trazidas às que são mais favoráveis”. O que se tem, portanto, é:

“uma coisa que parte do normal e que se serve de certas distribuições consideradas, digamos assim, mais normais que as outras, mais favoráveis em todo o caso que as outras. São essas distribuições que vão servir de norma. A norma está em jogo no interior das normalidades diferenciais. O normal é que é primeiro, e a norma se deduz dele, ou é a partir desse estudo das normalidades que a norma se fixa e desempenha seu papel operatório. Logo, eu diria que não se trata mais de uma normação, mas sim, no sentido estrito, de uma normalização” (Foucault, 2008: 82-83).

Os fenômenos devem ser delimitados em marcos aceitáveis, ao invés de serem proibidos. Dessa forma, os mecanismos de segurança “tendem a uma anulação dos fenômenos, não na forma de proibição, “você não pode fazer isso”, nem tampouco “isso não vai acontecer”, mas a partir de uma anulação progressiva dos fenômenos pelos próprios fenômenos” (Foucault, 2008, 82-83). Pode-se pensar, então, que é na articulação de casos exemplares que os demais poderão ser jogados para a exceção (para a anormalidade) e deixar de fazer parte do coletivo.

No exemplo trazido por Foucault a respeito do planejamento das cidades, é possível traçar as diferenças entre os mecanismos jurídicos, disciplinares e de segurança nas tecnologias de poder. Na projeção das cidades, a “disciplina trabalha num vazio, artificial, que vai ser inteiramente construído”, projetado para controle dos fluxos. O tratamento das multiplicidades, nesse caso, se dá a partir da “constituição de um espaço vazio e fechado, no interior do qual vão ser construídas multiplicidades artificiais organizadas de acordo com o tríplice princípio da hierarquização, da comunicação exata das relações de poder e dos efeitos funcionais específicos dessa distribuição” (Foucault, 2008: 23). Os dispositivos

de segurança não partem de um vazio, tendem a maximizar os elementos positivos, de poder circular da melhor maneira possível, e de minimizar, ao contrário, o que é risco e inconveniente, como o roubo, as doenças, sabendo que nunca serão suprimidos.

O mecanismo de segurança tenta dar conta do que pode acontecer às séries abertas a partir de sua previsão e regulação:

“Série indefinida dos elementos que se deslocam: a circulação, número x de carroças, número x de passantes, número x de ladrões [...]. Série indefinida dos elementos que se produzem: tantos barcos vão atracar, tantas carroças vão chegar, etc. Série indefinida das unidades que se acumulam: quantos habitantes, quantos imóveis, etc. é a gestão dessas séries abertas, que, por conseguinte, só podem ser controladas por uma estimativa de probabilidades, é isso, a meu ver, que caracteriza essencialmente o mecanismo de segurança” (Foucault, 2008: 27).

Como tecnologia do risco, a segurança é, em primeiro lugar, um esquema de racionalidade, uma maneira de decompor, recompor, ordenar certos elementos da realidade de forma a prever seus desdobramentos e anular os efeitos negativos. Conforme afirma Ewald (2000), o risco é um princípio de objetivação. Confere certa objetividade aos acontecimentos da vida privada, profissional ou comercial; morte, acidente, ferimento, perda, acaso. É próprio da segurança constituir um certo tipo de objetividade, dar a certos acontecimentos familiares uma realidade que lhes muda a natureza. A segurança cria um mundo provável - o mundo do risco - que opõe ao mundo vivido, com seus medos e receios.

Se é possível traçar essas diferenças entre mecanismos jurídicos, disciplinares e de segurança, não se trata de marcar eras: não se trata da era do legal, do disciplinar ou da segurança. O que existe são “edifícios complexos nos quais o que vai mudar, claro, são as próprias técnicas que vão se aperfeiçoar ou, em todo o caso, se complicar, mas o que vai mudar, principalmente, é a dominante ou, mais exatamente, o sistema de correlação entre os mecanismos jurídico-legais, os mecanismos disciplinares e os mecanismos de segurança (Foucault, 2008: 12).

1.5 Deixar morrer: segurança e racismo

A concentração do poder na gestão da vida não eliminou a possibilidade de requerer a morte. Nos estados modernos, com regimes liberais, a “morte” continuou a ser reivindicada. A exemplo disso estão as guerras entre países, as disputas internas e os regimes nazistas e fascistas.

“Em uma tecnologia de poder que tem com objeto e como objetivo a vida (creio que esta é um das questões fundamentais da tecnologia de poder desde o século XIX). Como se exercem o direito de matar e a função homicida, se é verdade que o poder soberano retrocede cada vez mais e o biopoder, disciplinário e regulador, avança sempre mais? Se é verdade que o fim é potencializar a vida. Como é possível que um poder político mate, reivindique a morte, exija a morte, faça matar, de ordens a matar, exponha a morte não só seus inimigos mais seu cidadãos. Um poder que consiste em deixar viver, como pode fazer morrer?” (Foucault, 2005).

É nesse ponto que Foucault situa o racismo. O racismo se inscreve nos mecanismos de estado a partir da emergência do biopoder. A raça e o racismo, numa sociedade de normalização, tornam-se a condição da aceitação do homicídio. Desde o momento em que o Estado funciona sobre a base do biopoder, a função homicida do Estado é assegurada pelo racismo. O racismo assegura a função de morte “sobre o princípio de que a morte do outro equivale ao reforçamento biológico de si mesmo como membro de uma raça ou de uma população, como elemento de uma pluralidade coerente e vivente” (Foucault, 2005).

Em nome da vida, a morte pode ser reivindicada como condição para eliminar o perigo representando pelo outro. Não se trata de um racismo como simples ou tradicional desprezo ou ódio das raças (ou mesmo uma guerra das raças), e nem do racismo entendido como uma espécie de operação ideológica “com a qual o Estado ou uma classe tratariam de voltar contra um adversário mítico as hostilidades que outros haviam voltado contra elas”. A especificidade do racismo moderno está ligada com uma tecnologia de poder que vai além de uma velha tradição ou de uma nova ideologia. Está inserida no funcionamento do biopoder.

“O racismo está ligado com o funcionamento de um estado a valer-se da raça, da eliminação das raças ou da purificação das raças para exercer seu poder soberano de matar. O funcionamento, através do biopoder, do velho poder soberano do direito de morte, implica o funcionamento, a

instauração e a ativação do racismo” (Foucault, 2005).

Anjos (2004) enfatiza a centralidade de dispositivos de biopoder e de discursos raciais no processo de construção da nacionalidade brasileira e a possibilidade de que não tenham se esgotado. No final do sistema escravista, o “discurso racialista iria reorganizar os sistemas de percepção e, conseqüentemente, produzir os espaços para novas modalidades de dominação, que se alimentam numa utilização peculiar dos dispositivos de biopoder” (Anjos, 2004: 103).

“Quando Silvio Romero, Euclides da Cunha, Alberto Torres e até Gilberto Freyre estabelecem uma regularidade discursiva que se dispersa em pontos de vista em torno dos pólos de irradiação nação, raça e mistura, não estão apenas propondo interpretações, mas contribuindo para práticas que equacionam com mais ou menos eficiência a problemática da homogeneização racial da nação. Esse projeto que se torna cada vez mais anônimo, distante das formulações originais, disperso numa série de fragmentos de discursos mais ou menos diretamente articulados a práticas higienistas, talvez não tenha se esgotado como articulação de práticas locais, mesmo sem nenhum grupo social o tenha em mente” (Anjos, 2004).

Ao enfatizar a incidência de dispositivos racializantes no processo de construção nacional, Anjos (2004) levanta a possibilidade de sua permanência em práticas locais. Perspectiva que vai de encontro ao trabalho de Batista (2003). É a partir do não esgotamento do imaginário formado no século XIX e início do XX que a autora recupera o “medo” do outro na cidade do Rio de Janeiro e sua incitação como inserido nas tecnologias de controle: “a massa negra, escrava ou liberta, se transforma num gigantesco zumbi que assombra a civilização; dos quilombos ao arrastão nas praias cariocas” (Batista, 2003: 21). A hipótese trabalhada pela autora é que “a hegemonia conservadora na nossa formação social trabalha a difusão do medo como mecanismo indutor e justificador de políticas autoritárias de controle social. O medo torna-se fator de tomadas de posição estratégicas seja no campo econômico, político ou social.

O medo do outro (do perigo) exige a objetivação da população, o que fornece elementos para o restabelecimento de fronteiras. O racismo cumpre justamente esse papel, é mecanismo que permite estabelecer uma ruptura em um continuum biológico, permitindo

ao poder subdividir a espécie em subgrupos que, em rigor, formam raças. O contínuo biológico da espécie humana, que o poder tomou a seu encargo, pode ser fragmentado com a “aparição das raças, a distinção entre raças, a hierarquia das raças, a qualificação de umas raças como boas e outras como inferiores“ (Foucault, 2001). Será, então, possível produzir um desequilíbrio entre os grupos que constituem a população introduzindo uma separação entre o que deve viver e o que deve morrer. É nesse sentido, expresso por Foucault, que a incitação do medo do outro, enquanto perigoso para a população, tem como efeito a permissão para sua eliminação legítima.

Conforme enfatiza Anjos (2004), “Foucault nos propõe uma correlação: quando no século XIX emerge um discurso que torna biológicas as raças, simultaneamente emergem as populações como objeto de políticas públicas“. A partir dessa correlação proposta, pode-se pensar os efeitos do racismo sobre o governo das populações. As primeiras funções do racismo na economia de poder que gere a vida consistem em “fragmentar (desequilibrar), introduzir cortes nesse continuum biológico que o biopoder inverte“. A segunda função relaciona-se a estabelecer uma função positiva do tipo: “quanto mais mate, mais viverás”.

Diferentemente da relação guerreira (para viver deve massacrar aos teus inimigos), não se trata de eliminar inimigos políticos, mas perigos biológicos à população: “quanto mais as espécies inferiores tendam a desaparecer, quanto mais indivíduos anormais sejam eliminados, menos degenerados haverá na espécie, e mais eu, - como indivíduo e como espécie, viverei, serei forte e vigoroso e poderei proliferar“ (Foucault, 2005). A morte do outro permitirá uma vida mais sã para a população.

Não se trata, então, nem de uma relação militar ou guerreira, nem de uma relação política, senão de uma relação biológica. Esse mecanismo poderá funcionar justamente porque os inimigos que se quer suprimir não são os adversários, no sentido político do termo, senão que são os perigos, externos ou internos, em relação à população e para a população. A incidência desses mecanismos não permite que a questão colocada nas arenas seja de “projetos” de sociedade (ontologias práticas, como destaca Latour) que incluem formas apropriação territorial, de natureza, da humanidade distintas. No fechamento do coletivo, operam a descaracterização contínua do outro como sujeito de direitos e sua categorização como elemento perigoso - sua estereotipização. É do controle e do restabelecimento das fronteiras da população protegida, como enfatiza Foucault, e de uma humanidade própria a criação dos estados liberais, que se está tratando. Nesse sentido, não se poderia dizer “que os negros são vítimas da ausência de políticas de saúde consistentes, mas que o modo como (não) se montam as políticas de saúde é constitutivo do ser negro no

Brasil (Anjos, 2004: 104).

2 Os caminhos percorridos: indicações metodológicas

Os caminhos percorridos na construção deste trabalho não foram nada lineares e estiveram relacionados aos distintos engajamentos com a “questão quilombola” durante o período do doutorado. As relações estabelecidas com a temática podem ser agrupadas em três inserções. A primeira, diz respeito ao início da coleta de dados junto ao MPF e ao INCRA, no Rio Grande do Sul. O segundo, trata-se da participação na construção do laudo antropológico da comunidade quilombola de São Roque (RS/SC). E o terceiro, diz respeito à atuação, enquanto técnica, no INCRA, em Mato Grosso do Sul, desde setembro de 2006.

A primeira indicação metodológica que orientou a coleta de dados acerca das discussões em torno dos direitos conferidos às comunidades quilombolas, foi a necessidade de estudar os “procedimentos” acerca da regularização fundiária de territórios quilombolas. O cenário inicial o Ministério Público Federal e o INCRA no estado do Rio Grande do Sul. A leitura dos procedimentos administrativos e dos inquéritos civis públicos, acompanhados pelos procuradores revelaram-se interessante fonte de dados - atas de reuniões, depoimentos, peças judiciais - que deveriam ser aproveitados muito além de subsídios para entrevistas.

As indicações fornecidas por Latour (2004: 84), ao estudar o Conselho de Estado na França, foram importantes no aproveitamento desse material. Latour, para seguir a prática dos atores sociais no que diz respeito ao regime de enunciação jurídico, substituiu as indagações vagas sobre a lei e a normatividade, por uma enquete sobre os dossiês. No estudo dos dossiês, o autor demonstrou que esses processos organizavam toda a atividade do Conselho, reuniam os pontos mais sublimes da doutrina e eram objeto de todos os cuidados e de todas as conversações.

Tomando essas referências metodológicas como subsídios importantes para a análise da efetivação de direitos às comunidades quilombolas, foram consultados, no Ministério Público Federal do Rio Grande do Sul, os Inquéritos Civis Públicos referentes às seguintes comunidades quilombolas: Casca, município de Mostardas (instaurado em 1996); Família Silva, município de Porto Alegre (instaurado em 2004); Morro Alto, município de Osório (instaurado em 2002). As consultas foram realizadas no ano de 2005, 2006 e 2007. Na ocasião, esses eram os processos mais antigos na jurisdição do MPF da região de Porto

Alegre. Foram entrevistados quatro procuradores do MPF, que trabalharam diretamente nesses casos durante os anos de 2005, 2006 e 2007, e o juiz de direito que presidiu as sessões judiciais envolvendo Família Silva e Casca.

No INCRA-RS, foram pesquisados todos os procedimentos administrativos instaurados até 2007. Muitos tinham sido apenas instaurados e não possuíam peças técnicas, como relatórios antropológicos, contestações. Centrou-se o olhar mais detidamente nos casos que, na ocasião, pareciam mais avançados, Família Silva e Casca, e que tinham correspondências com o trabalho desenvolvido no MPF de Porto Alegre. Algumas peças administrativas, inseridas em outros procedimentos, serviram para uma problematização mais geral da política de regularização fundiária, como o posicionamento do GSI em relação à comunidade de Martimianos. A análise dos procedimentos levou a identificar a forte influência da mídia, utilizada como justificação na alteração de competências do GSI.

Do INCRA/RS, foram entrevistados dois técnicos que trabalharam diretamente com a política nos anos de 2007 e 2008 e, também, o Superintendente da autarquia. Da Procuradoria Federal Especializada do INCRA, no RS, realizaram-se duas entrevistas com os dois procuradores que tiveram maior envolvimento com a questão quilombola. Os dados foram complementados com mais duas entrevistas, uma com uma pesquisadora e, outra, com uma liderança quilombola, ambas envolvidas nos procedimentos de regularização fundiária.

Além do acompanhamento de procedimentos no RS, foram acompanhados casos em Mato Grosso do Sul e em Santa Catarina e as orientações normativas expedidas de Brasília. A recorrência de situações de desconfiança em torno da construção identitária dos quilombolas e alguns meandros dos procedimentos administrativos permitiram ampliar a problematização inicialmente centrada no RS. Sem tecer uma generalização que eliminasse circunstâncias locais que influenciam diretamente a condução dos pleitos das comunidades quilombolas, foi possível tecer alguns padrões recorrentes nesses casos.

Mato Grosso do Sul mostrou-se interessante para a análise de aspectos relacionados à regularização fundiária dos territórios quilombolas, principalmente pela trajetória do procedimento da Comunidade Furnas de Boa Sorte. Esse procedimento, já com dez anos, passou por processo de titulação realizado sob a competência da FCP. A esse respeito, foram realizadas entrevistas com um técnico do INCRA/MS, um técnico da FUNASA envolvido nos trabalhos de reconhecimento, com um advogado e também com um representante do movimento negro.

Completo-se o quadro de entrevistas com dois procuradores do INCRA, em Brasília,

responsáveis pelos trabalhos com quilombos, o Coordenador Geral de Regularização Fundiária dos Territórios Quilombolas, um integrante da CONAQ, um advogado do Pará inserido em todo o processo de normalização da questão quilombola. Foram, portanto, realizadas vinte entrevistas diretas, e o trabalho contou também com gravações de reuniões (nas comunidades de Casca e Morro Alto) e cerca de oito entrevistas realizadas por outros pesquisadores com quilombolas e agentes do estado.

Além da pesquisa documental em procedimentos administrativos e entrevistas com operadores do direito, técnicos envolvidos, militantes, uma terceira fonte de dados diz respeito à observação participante e ao registro etnográfico.

Das reuniões sobre trabalhos, envolvendo o INCRA, MPF e quilombolas, foram selecionadas para análise: reunião de conciliação sobre a sobreposição entre o território reivindicado pela comunidade quilombola de São Roque e os parques nacionais dos Aparados da Serra e Serra Geral e a intervenção realizada pelo INCRA/MS numa disputa possessória entre quilombolas e um proprietário privado incidente no território da Comunidade quilombola Furnas de Boa sorte, titulado pela Fundação Cultural Palmares.

Dos eventos acompanhados assumiram importância para as questões trazidas nesse trabalho: o Fórum Social Mundial, em Porto Alegre, 2005 - diversas oficinas sobre questão quilombola; Fórum Agrário Empresarial “O Estado da Legalidade” promovido pela FAMASUL em parceria com o CNA (Conselho Nacional de Agricultura), 2007, Campo Grande/MS; Audiência Pública no Senado Federal promovida pela 6ª Câmara do Ministério Público Federal, Brasília, setembro de 2007 (evento que envolveu mais de quinhentos quilombolas, lideranças de todo país, parlamentares, representantes de órgãos do governo e ONGs); Capacitação dos Servidores do INCRA que trabalham na regularização fundiária dos territórios quilombolas, promovido pela Coordenação Nacional de Regularização Fundiária de Territórios Quilombolas do INCRA, Brasília, 2007; Seminário Regularização de Territórios de Quilombos, promovido pela Escola da Advocacia-Geral da União em parceria com o INCRA e o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), outubro de 2007.

* * *

No primeiro capítulo, discute-se a legitimação de uma forma de apropriação territorial no Brasil que não levou em conta as demandas dos grupos negros. Argumenta-se que a estruturação do direito de propriedade favoreceu os grandes proprietários e impôs

dificuldades aos demais, em específico, aos que hoje se identificam como comunidades negras remanescentes de quilombos. No segundo capítulo, mostra-se que as comunidades negras apropriaram-se da terra a partir de diferentes formas e estratégias de resistência. Essas ocupações dificilmente acenderam a oficialidade e permaneceram invisibilizadas. O terceiro capítulo analisa as disputas em torno da normatização da questão quilombola e as possibilidades e limites da reabertura da discussão em torno da apropriação territorial, apresentando a tentativa de instituição de distintos instrumentos jurídicos e o processo contínuo de desestabilização da política. No quarto capítulo, exploram-se aspectos da regularização fundiária dos territórios quilombolas: o espaço menor ocupado pelas demandas de regularização, a bricolagem no encaminhamento da desapropriação das propriedades particulares incidentes no território étnico da comunidade Família Silva e sua redução a um caso não acionável no encaminhamento das desapropriações para titulação do território de Casca. O quinto capítulo evidencia a constituição da questão quilombola como uma questão de segurança nacional a partir da análise de notícias e reportagens e nos efeitos produzidos nos procedimentos de identificação, reconhecimento e delimitação territorial. No sexto capítulo, apresenta-se a contínua colocação sob suspeita das identidades quilombolas que leva a relativização de direitos instituídos. No final desse capítulo, aponta-se que o processo de resistência das comunidades negras contra a usurpação das terras continua passando pelo uso de instrumentos e mecanismos tradicionais, como as relações de reciprocidade assimétricas, e não pelo acesso às garantias constitucionais.

CAPÍTULO 1

Propriedade, um coletivo em construção: soluções e problemas da nação brasileira

“Em relação ao Decreto 4.887/2003 que regulamenta os procedimentos de identificação e delimitação territorial das terras de quilombos, os deputados Valdir Colato e Waldir Neves defendem: “*Faz tábula rasa do direito à propriedade* (CF, art. 5º, XXII) e cria nova forma de desapropriação, *alargando os limites constitucionais ao direito de propriedade, sem previsão constitucional ou legal*” (CF, art. 5º, XXIV)”.

“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” (ADCT - Constituição Federal de 1988)

Acusa-se a política de regularização fundiária dos territórios quilombolas de “reforma agrária paralela”. Nessa expressão, pequena, mas de grande alcance, são acionados dois elementos que, juntos, num primeiro instante, não soam bem. Indica que o problema não se situa somente na probabilidade de alteração na estrutura fundiária, o que aparece, inclusive como proposta legítima, quando se opõe ao que acontece em “paralelo”/“oficioso”. Então, é o segundo termo, “paralela”, que causa estranheza ao conjunto. É algo de anormal que está acontecendo.

A ação estatal aparece como uma ameaça ao direito de propriedade instituído por ampliar desordenadamente as formas possíveis de desapropriação, consagradas pela Constituição Federal de 1988 e por essa ampliação basear-se em critérios raciais, na criação de uma figura jurídica ausente dos códigos legais - a “função racial da propriedade”. Contra os anseios políticos e raciais desses grupos que vêm desprezar direitos de proprietários de terras e principalmente de produtores rurais geralmente são apresentados títulos, matrículas, leis.

Os títulos e matrículas mencionados ou apresentados são os sinais mais evidentes de que aquele que fala contra o processo de regularização fundiária das terras de quilombos, fala com autoridade. A autoridade de um discurso não está no fato de ele ser compreendido, “é preciso que ele seja *reconhecido* (fazendo-se acompanhar ou não pela compreensão)”, isto é, que seja “algo evidente sob determinadas condições”, como ser pronunciado por pessoa autorizada e enunciado nas formas legítimas (Bourdieu, 1998: 91).

As figuras do proprietário, da propriedade privada ou das terras da união e seus instrumentos de representação perante o Estado brasileiro, acionados nos embates em torno da questão quilombola, foram instituídos durante o século XIX e início de século XX, momento histórico de transição de uma sociedade baseada num regime monárquico e escravocrata para uma república. Busca-se, neste capítulo, explorar o processo de formatação dessa forma de conceber a apropriação territorial que se legitimou a partir das relações entre o declínio do sistema escravista e as possibilidades de regularização de terras na constituição do Estado Nação.

Antes, no entanto, é preciso levar em consideração que nem todos os sinais de autoridade na fala daquele que atribui o caráter de “paralela” a ação fundiária são tão evidentes. Ecoa um sinal de perigo totalmente pronunciável como algo que tem razão em ser dito e escutado. É nesse período de transição também que se instituem os perigos da raça à constituição de uma nação homogênea. Se a afirmação da propriedade privada estava relacionada ao firmamento dos fundamentos da nação e de seu desenvolvimento, a heterogeneidade racial representava problemas que ameaçavam suas bases. O coletivo em torno da noção de propriedade e da constituição da nação foi fechado arbitrariamente e a composição de um mundo comum assentou sobre elos frágeis que precisam, constantemente, acionar dispositivos de segurança para se afirmar.

1.1 Escravos e terras abundantes: cenários que antecederam a Lei de Terras de 1850

“A história territorial do Brasil começa em Portugal. [...] A ocupação de nosso solo pelos capitães descobridores, em nome da coroa portuguesa, transportou, inteira, como num grande vôo de águias, a propriedade de todo o nosso imensurável território para além-mar, para o alto senhorio do rei e para a jurisdição da ordem de cristo” (Cirne Lima, 1954: 11).

A ocupação das terras brasileiras por portugueses, do período colonial até o início do século XIX, estivera apoiada principalmente na percepção da abundância das áreas a serem doadas, requeridas ou apossadas e no sistema escravista de produção. Durante todo o Brasil colônia, oficialmente, prevaleceu o sistema de sesmarias imposto pela metrópole e, extra-oficialmente, o apossamento informal das terras. Já o início do período imperial foi marcado pelo fim das sesmarias e pela instalação de um vazio normativo rompido apenas com a edição da Lei de Terras, em 1850. Momento em que houve uma proliferação das situações de apossamento.

As mudanças territoriais ocorreram num momento em que o sistema escravista passou a ser amplamente questionado, principalmente pelas idéias abolicionistas gestadas no mundo europeu, fortalecidas pelo fim “exemplar” da escravidão no Haiti e pelo processo interno de resistência dos cativos. A possibilidade de um destino para o Brasil, próximo aos anseios ingleses ou amparado em experiências como a haitiniana, abria desafios, não apenas pela possibilidade de escassez de mão-de-obra as lavouras de café e, portanto, dificuldades de uma ocupação produtiva da terra, mas principalmente pelo peso provocado na ordem social estabelecida pelas insurreições escravas que podiam buscar amparo numa liberdade cada vez mais presente em outros lugares. Liberdade essa que poderia subverter posições ocupadas por senhores e escravos.

1.1.1 O regime das sesmarias: doações, apossamentos e descontroles

Até o século XIX, a metrópole buscou, sem sucesso, o controle sobre a situação fundiária da colônia, exigindo a medição das sesmarias doadas. Entretanto, como as posses que ocorriam de forma irregular, sem registros ou quaisquer informações que permitissem o acompanhamento da ocupação territorial, as sesmarias não apresentavam uma situação clara, uma vez que dificilmente as terras recebidas pelos sesmeiros eram medidas, como previsto na legislação portuguesa.

A possibilidade de cultivar as terras, recebidas ou apossadas, passava pela utilização do braço escravizado que se constituía na matriz fundamental da apropriação territorial. Era de fundamental importância econômica e social possuir trabalhadores escravizados. A terra por si só, apesar de conferir *status*, não se constituía em sinal de riqueza ou possibilidade de produção, eram necessários cativos.

O Sistema de Sesmarias que regulamentou as concessões de terras na colônia

portuguesa da América, até 1822, consistia na doação de terras, pela Coroa, aos indivíduos, denominados sesmeiros. As doações eram gratuitas e as terras ficavam sujeitas ao pagamento do dízimo de Deus que incidia sobre a produção. Os sesmeiros, para garantirem direitos sobre as terras recebidas, deveriam cumprir determinadas exigências, como ocupá-las, cultivá-las e demarcá-las. As terras eram dadas com a condição de serem aproveitadas num certo prazo de tempo, caso contrário, voltavam “ao senhor de origem: a coroa”. As sesmarias possuíam limites vagos e ocupavam grandes extensões territoriais (Silva, 1996: 41).

Nesse sistema, a terra era vista como parte do patrimônio pessoal do rei. Para adquirir um lote de terras, era preciso solicitar uma doação pessoal. O rei, para conceder o privilégio, baseava sua decisão na avaliação pessoal do pretendente as terras. Estavam em jogo “seu *status* social, suas qualidades pessoais e seus serviços prestados à Coroa” (Viotti, 1985: 142). Entre as exigências de *status* social, era de suma importância a posse de escravos, o que indicaria riqueza e forneceria condições de produção e ocupação da terra doada.

Segundo Silva (1996), esse sistema implantado na nova colônia foi criado em Portugal, nos fins do século XIV, para solucionar uma crise de abastecimento:

“O objetivo básico da legislação era acabar com a ociosidade das terras, obrigando ao cultivo sob pena de perda de domínio. Aquele senhorio que não cultivasse nem desse em arrendamento suas terras perdia o direito a elas, e as terras devolutas (devolvidas ao senhor de origem, à coroa) eram distribuídas a outrem para que as lavrassem e aproveitassem e fosse respeitado, assim, o interesse coletivo” (Silva, 1996: 37).

No Brasil, o sistema português foi adaptado e assumiu funções diversas, uma vez que as terras eram abundantes e os interesses, em torno do uso das terras, divergentes. Estavam em jogo as estratégias empregadas pela Coroa na defesa e ocupação do solo e o fomento a uma forma de produção agrícola comercial que permitisse o enriquecimento da metrópole. Enquanto em Portugal o sistema de sesmarias visava um uso mais efetivo do solo, na colônia, as terras doadas aos sesmeiros excediam em muito a capacidade de produção desses.

A distribuição das sesmarias, originalmente, ficou a cargo dos donatários (particulares que recebiam as capitâneas e eram encarregados pela coroa de realizar doações) e depois de

1549, dos governadores-gerais. Os donatários estavam subordinados integralmente às Ordenações do Reino: “Exceto naquilo em que as modificavam as Cartas de Doação emanadas da própria Coroa”. Da Coroa também “emanavam os forais, que regulamentavam as relações entre os donatários e as pessoas privadas dos colonos”. Os donatários “só se tornavam proprietários privados de 20% das áreas de sua respectiva capitania e se obrigavam a distribuir os 80% restantes a título gratuito de sesmarias” (Cirne Lima, 1954: 185).

A legislação que disciplinava as doações de terras pode ser classificada em duas fases, a primeira fase iria até o século XVII, quando as doações de sesmarias eram regidas exclusivamente pelas Ordenações do Reino: as Afonsinas (1446), modificadas pelas Manuelinas (1511-1512), modificadas, por sua vez, pela Filipinas (1603)”. Nesse momento, as possibilidades comerciais geradas pelo cultivo da cana-de-açúcar fizeram com que a metrópole não interviesse sistematicamente em prol do cumprimento das normas relativas às doações de sesmarias.

Numa segunda fase, em meados do século XVII, a metrópole tentava retomar o controle do processo de apropriação territorial na colônia. A retomada foi motivada pelas possibilidades de enfrentamento às dificuldades financeiras pelas quais passava o reino, pelo adensamento da população colonial e pela descoberta do ouro (Silva, 1996: 40).

Se esse regime legal prevaleceu por cerca de 300 anos, a ocupação das terras ocorreu de forma muito mais complexa do que o estabelecido no código português. Portugal tentava constituir-se como autoridade que disciplinava a situação fundiária na colônia. Entretanto, a ocupação territorial escapava, em muito, as previsões legais e as possibilidades de fiscalização que detinha a metrópole. Por um lado, os sesmeiros geralmente não cumpriam as determinações legais que lhes garantiam a concessão de terras por parte da coroa: a medição e demarcação das terras e sua efetiva ocupação, o que fazia com que a confirmação régia das doações feitas por governadores e capitães-gerais também não fossem efetuadas (Carvalho, 1996: 303). Por outro, em meio às concessões de sesmarias nasciam formas de ocupação inicialmente desprovidas de amparo jurídico.

A “ocupação fazia-se de forma espontânea”. Em muitas ocasiões, os moradores não se preocupavam em demandar sesmarias das terras que ocupavam, em parte, porque temiam não conseguir comprovar serem “homens de posse” (principalmente de escravaria), como nos casos de pecuária, que não envolvia grandes investimentos iniciais como os exigidos para a produção de açúcar e, por isso mesmo, integravam-se colonos de origem mais modesta. A posse representava a possibilidade tanto de ocupação das terras pelo pequeno

lavrador sem condições de solicitar uma sesmaria, como assumia a forma de grandes latifúndios nas áreas de agricultura que necessitavam incorporar mais terras.

No século XVIII, com o início do adensamento da ocupação de terras na colônia, começou a ocorrer um processo de sobreposição entre as áreas concedidas como sesmarias e as áreas de posse dos colonos, gerando um problema para as autoridades locais e portuguesas. O não cumprimento das exigências legais, principalmente a demarcação e a medição de terras, por parte dos sesmeiros e a ocupação de áreas “doadas” pelos posseiros geravam conflitos. Como a legislação portuguesa desconhecia a “figura do posseiro”, o ganho de causa, nas disputas de terras, era quase invariavelmente do sesmeiro. Segundo Silva (1996: 61-62), “essa postura gerou um outro tipo de ocorrência. Alguns sesmeiros legalizavam o seu domínio sobre extensas áreas e depois cobravam foros dos moradores, os reais cultivadores”. Quando os moradores se negavam a pagar a cobrança ilegal, “a milícia colonial intervinha contra eles.”

A ocupação informal das terras da colônia, por sesmeiros em situação irregular e posseiros, e os conflitos que estavam se desencadeando exigiam providências da metrópole. A mudança de postura por parte da Coroa ocorreria relacionada à ascensão do comércio agrícola internacional e a necessidade dos produtos coloniais.

1.1.2 Quilombos e Comunidades de Senzalas

Se os apossamentos entravam para o cenário público de forma contundente, primeiramente conseguindo certa adesão das forças coloniais e, num segundo momento, podendo relativizar doações de sesmarias que se mantinham improdutivas, apropriações territoriais realizadas por comunidades de senzalas ou de quilombos possuíam uma inserção complexa no sistema escravista.

A historiografia, desde a década de 1980 no Brasil, vem complexificando o olhar para as comunidades de senzalas e para os mocambos para além de uma perspectiva culturalista que via na constituição dos quilombos um processo contracultural de resgate de sobrevivências africanas e, portanto, as senzalas como processos de assimilação; e de uma perspectiva materialista que enfatizava o protesto escravo apenas enquanto aquilombamentos e insurreições. Os novos olhares direcionam-se à tentativa de compreender os processos de significação que os próprios cativos, libertos e quilombolas

davam à escravidão, suas sociabilidades, conflitos, estratégias de autonomia e resistência.

Das conclusões desses trabalhos, interessante observar que, nas comunidades de senzalas, escravos negociavam dias e espaços de terras para trabalharem nas suas roças:

“É possível mesmo argumentar – ainda que não exista nenhuma pesquisa mais sistemática – que houve uma progressão extensiva, ao longo dos séculos XIX e XX, do sistema de conceder tempo e pequenos lotes de terras para os escravos cultivarem e permissão para comercializarem e realizarem trocas mercantis em vendas próximas às fazendas. Darwim, viajando pela província fluminense nos idos de 1832, visitou uma fazenda de café na qual os escravos trabalhavam “para si próprios” nos sábados e domingos. Em Paraíba do Sul, em 1834, aparece arrolada entre as dívidas do inventário do alferes Damásio José de Carvalho, dono de uma fazenda com 99 escravos, a quantia de 379\$320 referente ao pagamento “aos pretos desta fazenda de milho e feijão que colheram em suas roças e que se precisou para o consumo da mesma fazenda. O barão de Pati do Alfees – o mesmo coronel da guarda nacional que perseguiu os quilombolas em Vassouras em 1838 – ressaltou a necessidade de conceder aos escravos tempo e parcelas de terras para constituírem suas roças de mantimentos e de que o próprio proprietário da fazenda comprasse os produtos excedentes oferecidos pelos escravos” (Gomes, 2006: 295).

Se os cativos realizavam cultivos e apropriavam-se de quinhões de terra, é de se pensar que as terras dificilmente poderiam ser requeridas ou reconhecidas como suas - a não ser por negociações com senhores e conquista de “direitos costumeiros”, que poderiam ser revistos na morte dos mesmos ou na venda das fazendas, como enfatiza Gomes (2006).

No estudo da comunidade Rincão dos Martimianos, verifica-se que os registros históricos apontam a oficialização das terras na extremidade de duas fazendas pelos ex-escravos “Geraldo Martins Carvalho, Ismael Jorge Cavalheiro, Bento Benedicto dos Anjos, Martimiano Rezende de Souza”. Segundo Anjos:

“pode-se colocar em dúvida a possibilidade de apropriação, por ex-escravos, de terras que faziam parte de sesmarias, se não se levar em conta esse resultado insistente dos estudos sob escravidão, de que, antes de se consolidar a colonização por imigrantes europeus, a relativa

flexibilidade com que os grandes proprietários permitiam a apropriação de suas terras de baixo rendimento deve-se, em grande parte, ao fato de que era o campesinato resultante da desagregação do sistema escravista que assegurava a produção de gêneros para o abastecimento urbano. Além de se conformarem com os abrigos naturais, portanto, arriscados para empreendimentos militares sem lucros significativos, as áreas de florestas estavam em condições de serem relegadas porque eram pouco valorizadas, além de se constituírem como espaços propícios para uma atividade complementar essencial à qual as elites não se dedicavam – a produção de alimentos” (2004: 51).

As constituições de mocambos e quilombos ficavam submersas a uma ordem que previa sua extinção. Nem o passar dos anos permitiriam adquirir direitos territoriais ou de liberdade. As terras em que se encontravam os grupos negros, não raras vezes, foram concedidas a sesmeiros, como se fossem devolutas. Esse é o caso referido por Almeida (2006), quando analisa as solicitações de registro das cartas de datas de sesmarias, em Alcântara, no Maranhão, realizadas num momento de “pressão contrária ao monopólio comercial” em que “os sesmeiros percebiam os riscos de que as elevadas dívidas contraídas junto à Companhia Geral viessem a ser executadas, caso não fosse concedida uma prorrogação de funcionamento para a mesma.” Enfatiza o autor que as solicitações foram realizadas “em julho de 1777, quatro meses após a demissão do Marques de Pombal e um ano antes da extinção da Companhia Geral” (Almeida, 1996: 104). No material pesquisado, encontrou:

“cinco registros de sesmarias, entre 1777 e 1787, cujas terras pretendidas como “devolutas” incidem sobre áreas de quilombos, que aparecem designadas através da menção explícita a “mocambo”, “enseada grande do lago dos fugidos”, “lago do mocambo” e “mocambo dos negros fugidos”. Eles concorrem para evidenciar que as concessões de sesmarias teriam ocorrido em áreas já ocupadas por quilombos” (Almeida, 1996: 104).

A respeito de um desses registros de sesmarias, Almeida (1996: 106) encontrou indícios de que, no local onde estava o “Mocambo dos Negros Fugidos”, havia a atuação recente de capitães do mato, o que o levou à conclusão de que os “quilombolas ainda se encontravam naquelas terras tidas como devolutas e sem qualquer ocupação” e que a “concessão de

sesmarias oficialmente ignorava os conflitos que só aparecem de maneira indireta nos registros”.

A medição conferia a possibilidade de a Coroa tentar controlar a estrutura agrária na colônia, ela conferia uma objetividade formal a uma superfície que, na realidade, pouco correspondia às áreas ocupadas pelos sesmeiros. Ao acionar os recursos para medição e demarcação das terras, construía-se a ocupação formal (o direito a requerer determinada área), dando margem ao que se configurou como um processo de clandestinidade das demais situações territoriais existentes sobre a terra projetada nos documentos. Uma vez que as grandes propriedades eram formalizadas, formas de apropriação territorial envolvendo outros usos das terras englobadas, geralmente em lugares de mato ou em espaços afastados, permaneciam à margem das arenas públicas. Mesmo as conquistas de usos de terras para roças autônomas, feitas por escravos na negociação com seus senhores, ficavam sob o registro “maior” (motivo que gerava um clima de tensão sempre que ocorriam situações de vendas ou morte dos senhores).

Os apossamentos apresentavam uma questão a ser resolvida pela Coroa e chegavam a colocar em cheque as doações de sesmarias. Os quilombos representavam algo a ser eliminado (seja de fato a partir de incursões ou de direito enquanto ocupação territorial que possa ser requerida), portanto, não se constituíam em apossamento gerador de reconhecimentos, como os demais. A eliminação não dizia respeito apenas à recuperação do escravo fugido, como evidencia Gomes (2006). Os perigos estavam nas relações estabelecidas por quilombolas, comunidades de senzalas e libertos e, também, pelo caráter exemplar de algumas investidas na formulação de projetos de autonomia ou de liberdades.

Eram as primeiras linhas de um processo disciplinar para conter a emergência de outros projetos de sociedade. É desse período a definição cunhada pelo Conselho Ultramarino em resposta ao rei. Conforme Wagner e Duprat (2001):

“Tratava-se de uma consulta do rei de Portugal ao Conselho Ultramarino [...] que datava de 1740. Esse era quase um documento, que sucedia às ordenações Filipinas, Manuelinas, mas já com a força de definição jurídica do que era o quilombo que funcionou no período colonial. É o próprio rei de Portugal que pede ao Conselho Ultramarino que diga-lhe o que é. O Conselho entendeu que seria uma definição que poderia ser resumida assim. Leio-a *ipsis litteris*: “Toda habitação de negros fugidos que passem de cinco, em parte despovoada, ainda que não tenham

ranchos levantados e nem se achem pilões nele”.

O autor destaca cinco elementos dessa definição: a associação de quilombo com fuga; o número de pessoas, inicialmente de quatro, passando depois para dois, na legislação imperial; a expressão “em parte despovoada”, indicando isolamento; mesmo não constituindo morada habitual; mesmo não se encontrando pilões, indicando que, se a regra era possuir pilões, tratava-se de situações de “alto consumo”. Formatava-se legalmente uma idéia do que não poderia persistir.

Como em Alcântara, em Morro Alto, e em vários outros casos, omitia-se, dos registros, a constituição das formas de ocupação das terras que envolviam comunidades negras enquanto possuidoras de terras. No relatório sobre a Comunidade Negra de Morro Alto, os autores trazem um caso exemplar de como a indefinição de limites das grandes extensões de terras poderia favorecer proprietários; trata-se das datas cedidas a Oliveira Peixoto e a Gonçalves de Ataíde e, posteriormente, adquiridas por João Antônio Alves, entre 1809 e 1812 (que também adquiriu quinhões de Evaristo Gonçalves de Ataíde e de Cipriano José Gomes, sucessores do concessionário inicial da data vizinha):

“em obediência a um bando governamental de 1810, o novo proprietário solicitou a medição judicial de suas terras, tendo apresentado a documentação comprobatória que elas lhe pertenciam. No mês de outubro de 1813, suas terras foram percorridas por um medidor e um ajudante que, ao percorrer o território tiveram como guia um índio de nome ‘Mateo José Guaramin’. A análise desse processo evidencia alguns aspectos importantes. Sempre que, ao percorrer o território, os medidores estabeleceram os marcos de divisa, foi registrada no documento declaração do guia sobre a inexistência de embargos ou dúvidas acerca da sua localização. [...] Percebe-se que este documento é muito rico por aquilo que diz, mas também pelo que omite. É significativo que, *ao superdimensionar o território em questão, estes autos demonstram também uma grande extensão que não foi percorrida*. Tratam-se, justamente, das terras de morro e de mato, que, como veremos posteriormente, constituíram-se como território de refúgio e proteção para negros fugidos. Além disso, os matos de Aguapés coincidem exatamente com o local onde os informantes entrevistados identificaram a localização de um quilombo. Por outro lado, percebe-se que o guia dos medidores no local, identificado como Guarani, pode ter, simplesmente, se recusado a

conduzi-lo adiante, alegando as dificuldades para prosseguir a escalada. Com isso, sua intenção poderia ser a de proteger outras formas de ocupação das terras de mato [...]. É interessante que um dos informantes que mais teve histórias para contar sobre a população indígena vive atualmente no espaço contemplado pela medição de 1813, e é a mesma pessoa que guarda a memória comunitária sobre trilhas e caminhos por meio do mato” (Barcellos, 2004: 36-39).

A omissão podia tanto estar relacionada ao desconhecimento da existência do quilombo no local, mas, mais possivelmente, à ameaça produzida pela demarcação à constituição das comunidades.

1.2 Escravidão e apropriação territorial: primeiras pressões

No século XVIII, a Coroa Portuguesa tentava retomar as rédeas do processo de ocupação territorial do qual não tinha controle e, para isso, concedia direitos também aos posseiros. Para Arthur Rios e Cirne Lima (1954), juristas que escrevem, no início do século XX, sobre a questão agrária dos séculos anteriores, tratou-se do nascimento de um *direito de base consuetudinária*.

Entretanto, colonos e sesmeiros tinham grandes motivos para se recusarem a obedecer às determinações da legislação. A agricultura praticada na colônia esgotava rapidamente o solo, não empregava novas técnicas e precisava da contínua incorporação de novas terras, o que era possibilitado pelo trabalho escravo. Portanto, havia interesses em comum de sesmeiros e posseiros no descumprimento das determinações portuguesas.

Não era a “propriedade da terra” que garantia a produção econômica e o reconhecimento pela metrópole, mas sua contínua exploração e braços para explorá-la. A garantia da terra passava por ter trabalhadores escravizados e pela possibilidade de assegurá-la contra expropriações forçadas. O sentido da propriedade estava na posse de trabalhadores escravizados e na exploração de novas áreas. Essa centralidade do trabalho escravo para a economia colonial e, principalmente, para a dinâmica de ocupação territorial na colônia, começou a ser desafiada pelo fortalecimento da pressão para a extinção do tráfico de escravos realizada pela Inglaterra e pelas insurreições escravas.

Conforme Viotti (1985: 241):

“paradoxalmente, apesar de o abolicionismo ter ganho importância na Europa, a escravidão expandiu-se no Novo Mundo, assumindo inesperadas proporções, graças à crescente demanda por produtos tropicais no mercado internacional. Essa expansão se dava exatamente quando nos países europeus o trabalho livre e o comércio livre tornavam-se os dogmas das novas gerações que criticavam o sistema colonial tradicional e condenavam a escravidão, considerando-a uma instituição imoral e antieconômica”.

A escravidão contrariava a expansão dos preceitos liberais. A pressão em torno da extinção do tráfico foi intensificada durante o século XIX, ao mesmo tempo em que se exigia da colônia a ampliação do solo e, portanto, da produção agrícola, sua base produtiva (o trabalho escravo) começava a ser fortemente questionada.

No início do século XIX, a corte portuguesa transferiu-se para o Brasil. A provisão de 14 de março de 1822 determinava que as medições e demarcações de sesmarias não deveriam prejudicar os possuidores que tinham efetivas culturas no terreno e que essas posses prevaleceriam às sesmarias anteriormente concedidas. Em 17 de julho do mesmo ano suspenderam-se todas as sesmarias futuras até a convocação da Assembléia Geral e Legislativa (Silva, 1996: 73).

Instalou-se, nesse período, uma situação de vázio normativo em relação a terra. O novo Império, no período de 1822 a 1850, é caracterizado, pelo jurista Ruy Cirne Lima, como o espaço da “ocupação, tomando o lugar das concessões do Poder Público” e do “triunfo do colono humilde, do rústico desamparado, sôbre o senhor de engenhos ou fazendas, o latifundiário sob o favor da metrópole.” (1954: 47). Ainda, segundo o mesmo autor, a posse com cultura havia se tornado no período “verdadeiro costume jurídico, com foros de cidade no nosso direito positivo” (Cirne Lima, 1954: 53).

1.2.1 Os Levantes

Os destinos da nação brasileira, juntamente de sua expressão territorial que fomentavam

discussões no parlamento, sofriam ajustes com a pressão realizada pela Inglaterra para extinção do tráfico de escravos. Se a independência não havia ficado refém dos clamores pela libertação dos escravos, era inegável que o regime estava sob ameaça. Os sinais, para além da pressão inglesa, vinham das insurreições, dentro e fora das fronteiras brasileiras e do imaginário gerado num país de grande contingente negro, acerca das possibilidades de um levante de maiores proporções motivado por experiências, como a de São Domingos.

O medo branco dos levantes negros é recorrentemente trazido em trabalhos acerca do século XIX. Para Gomes, as primeiras décadas desse século confirmariam as sóbrias expectativas de levantes negros, principalmente com o desenrolar das insurreições baianas, detalhadamente organizadas pelos haussas e nagôs. Em 1835, diante do exemplo da Revolta dos Malês, os temores rapidamente se reproduziram, especialmente na corte, com repressão aos ajuntamentos nas ruas, sobretudo de “pretos-minas”. Se o medo tinha cor, possuía, também, uma naturalidade: a africana. A repressão desencadeada, embora abrangesse todos os cativos, era dirigida preferencialmente contra os africanos, inclusive libertos (Gomes, 2006: 215).

Somava-se, à figura simbólica da Revolta dos Malês, a representação acerca do haitianismo. O medo foi suscitado pelas representações acerca da revolução de São Domingos, “onde os negros não só haviam se rebelado contra a escravidão na última década do século proclamando sua independência em 1804, como também colocaram em prática os grandes princípios da Revolução Francesa”. As imagens do medo se ampliavam diante de rumores, denúncias e boatos e forneciam elementos para estratégias de segurança.

A previsão do perigo, representado pelos negros, principalmente diante da difusão das idéias abolicionistas, de insurreições (com seus acontecimentos exemplares) e levantes, fornecia munição para estratégias de controle imediatas por parte das autoridades, como a vigilância nas ruas, o mapeamento dos africanos livres, projetos de superação para a condição de perigo e como as propostas de imigração visando a miscigenação e o branqueamento.

Dimensões do medo e estratégias podem ser apreciadas nas narrativas de Gomes (2006) acerca de episódios ocorridos. Em 1836, é levada ao governo imperial uma denúncia a respeito de “um achado”, junto a um escravo, sobre um plano para ensinar os pretos a matarem brancos e pardos. Diante do fato, clamavam-se providências, pois mesmo a “Corte seria vítima de uma “nuvem negra”, representada por uma reviravolta de africanos” (Gomes, 2006: 217). Na mesma década, as proporções do medo diante da insurreição dos

negros, em Vassouras, por exemplo, onde grande número de escravos fugiu das fazendas realizando saques, roubando mantimentos e refugiando-se na floresta, teria gerado um “terror pânico“. As possibilidades de se repetir o episódio levaram as autoridades ao investimento numa série de medidas “preventivas”, em 1835: destacamentos militares foram enviados para a Vila de Praia Grande para evitar tentativas de insurreições; na mesma ocasião, foi deslocada força policial para o município de Campos, no norte da província; sendo requisitado suprimento extra de munição para o corpo policial da província.

Naquele ano, ordenou-se, também aos juízes de paz das freguesias circunvizinhas da corte que organizassem “um mapa completo dos homens de cor de seus respectivos distritos”, onde deveria contar, “além dos nomes e procedências dos africanos, os locais de suas residências, condições e modos de vida“. A cidade deveria ser controlada de modo que se pudesse dar conta dos “focos que dessem origem aos medos” (Gomes, 2006: 216).

Frente às perspectivas disseminadas de inversão da ordem oriundas das “revoltas escravas” emergia “todo um imaginário de um país marcado por uma profunda heterogenia sócio-racial dividida entre uma minoria branca, rica e proprietária e uma maioria não branca pobre e não proprietária“ (Azevedo, 2004, 29). Os perigos acarretados pela situação configurada e a necessidade de traçar uma nação homogênea requeriam soluções que apaziguassem as relações e permitissem a formação de um povo. As soluções para ultrapassar essa heterogenia “tinham em comum a ânsia de instituir uma nacionalidade“.

Os projetos “emancipacionistas”, do início do século XIX, centravam o problema da heterogenia brasileira na “existência vegetativa e isolada de um povo anti-social que justamente por não conhecer o ‘prazer’ nutria verdadeiro horror ao trabalho”. A solução seria uma abolição gradual com “a concessão de terras a nacionais e europeus pobres - de preferência família, além de sementes, empréstimos em dinheiro e isenção de impostos territoriais” (Azevedo, 2004: 32). Diversos escritores, médicos, intelectuais, em comum, viam, na inserção do escravo e do negro liberto no mundo do branco, a possibilidade de construção de uma “civilização superior”. Era necessário substituir escravos por livres e cultivar o amor ao trabalho.

Algumas décadas após, com forte influência das teorias raciais produzidas na Europa e nos EUA, estudantes, médicos e engenheiros, como Tavares Bastos e Silvio Romero, apresentavam propostas de enfretamento da situação racial configurada a partir da substituição “física pelo imigrante“ e não mais da inserção de trabalhadores nacionais no trabalho e no acesso a terra, como previam os “emancipacionistas“. Apostava-se na raça

ariana para “preencher a carência de nacionalidade”. Uma vez que a imigração permitiria que o elemento racial superior se afirmasse como grupo predominante na população brasileira, o processo de miscigenação e a lei de seleção garantiriam a vitória final da raça branca sobre a negra e a indígena.

As questões em torno da instituição de uma nacionalidade, os problemas da heterogeneidade racial, os perigos da raça, a necessidade de previsões para uma possível substituição da mão-de-obra escrava pela livre compõem o caldo cultural e político da discussão da nova lei de terras.

1.3 As Propostas em torno da Lei de Terras: independência e permanência do trabalho escravo

A possibilidade de constituir uma grande fazenda a partir do apossamento de terras, que, desde o período colonial não se restringia apenas à possibilidade de usufruir os privilégios da Coroa por meio da sesmaria, ganha maiores dimensões durante os primeiros anos do Império. As terras ainda não ocupadas no período de 1822 até a promulgação da Lei de Terras em 1850, apesar de se constituírem numa alternativa ao “colono humilde”, serviram à constituição de grandes fazendas (Cirne Lima, 1954: 54).

A situação de apossamento de grandes áreas intensificou-se com a expansão das *plantations* em função da crescente demanda por produtos tropicais no mercado internacional, como o café. No século XIX, o café, que não tinha sido importante no período colonial, tornou-se o mais importante produto da economia brasileira (Viotti, 1985: 145). Nesse período, a ocupação de terras aumentou de forma incontrolável e os posseiros acumularam grandes extensões, cujos limites eram vagamente definidos por acidentes geográficos naturais, como um rio, morros, etc. Apesar de essas propriedades apossadas não possuírem estatura legal, elas eram compradas, vendidas e avaliadas à vontade. A posse de grandes áreas de terra estava relacionada à possibilidade de explorá-la e de garantir a sua defesa.

O quadro geral, no qual estava inserida a questão do ordenamento jurídico da propriedade territorial, foi alterado pelo rearranjo das forças políticas reunidas em torno do imperador e pela riqueza econômica gerada pelo ciclo do café no Vale do Paraíba. A tendência foi no sentido da concentração de poderes por meio da transferência para o poder

central de uma parte substantiva dos poderes delegados aos presidentes de província e as assembleias provinciais (Silva, 1996: 86).

A expansão cafeeira da primeira metade do século XIX teve repercussões imediatas na questão da apropriação territorial. De um lado, modificou a localização espacial do novo ciclo econômico, de outro, contou com a disponibilidade de terras e o trabalho escravo. A disponibilidade de terras, como fator básico no sistema econômico que girava em torno do café, obrigava a reafirmar a importância da manutenção do escravismo que viabilizava a exploração dessa abundância (Silva, 1996: 86-88). O que contrariava as pressões da Inglaterra para a extinção do tráfico de escravos.

A discussão em torno de uma legislação agrária, que havia permanecido adormecida nas primeiras décadas do século XIX, retornou à mesa de negociações, com a formação do primeiro gabinete conservador após a maioria de Dom Pedro. O gabinete conservador, com forte presença de representantes da cafeicultura do Rio de Janeiro, retomou a questão da terra e, juntamente, a questão da imigração.

Em 1842, o ministro do Império, Cândido José de Araújo Viana, solicitou à Seção dos Negócios do Império do Conselho do Estado que elaborasse propostas sobre sesmarias e colonização estrangeira (Carvalho, 1996: 304). Pronta, em agosto do mesmo ano, a proposta foi enviada ao Conselho Pleno. A substância do projeto foi pouco modificada pelo Conselho Pleno, exceto pela introdução de um imposto territorial. Na proposta formulada, estava expresso o receio de que a redução na oferta de escravos seria de tal proporção que acarretaria problemas. Por isso, a necessidade de trazer trabalhadores de fora.

O “projeto era basicamente de interesse dos cafeicultores do Rio de Janeiro. As medidas mais drásticas tomadas pela Inglaterra para acabar com o tráfico, adotadas desde 1839 sob a inspiração de Palmerston, e sobretudo o tratado arrancado a Portugal em 1842, consequência das medidas de 1839, o apresamento de vários navios de bandeira brasileira, até mesmo em águas territoriais e por pura suspeita de envolvimento no tráfico, além do próprio compromisso assumido no tratado de 1826, corroborado pela Lei de 1831, de terminar o tráfico, levavam os homens do governo a considerar a possibilidade da efetivação da medida e suas possíveis consequências para o país” (Carvalho, 1996: 308).

Para Silva (1996: 92) a ordenação jurídica da propriedade da terra, conforme proposta em 1842 respondia a várias necessidades da classe dominante da época: ao desenvolvimento do Estado moderno, não sendo aceitável que a questão da apropriação territorial passasse ao largo da autoridade estabelecida; a criação das condições para que a classe dos proprietários de terras se constituísse de fato e de direito, a partir do pleno reconhecimento da propriedade privada da terra; a necessidade de subsidiar a imigração uma vez que o fim do tráfico de escravos parecia cada vez mais próximo.

Viotti (1985: 242) destaca que as elites brasileiras “purgando o liberalismo de seus aspectos radicais adotaram um liberalismo conservador que admitia a escravidão e conciliariam liberalismo e escravidão da mesma forma que seus avós haviam conciliado a escravidão com o cristianismo”. Ou seja, apesar das mudanças políticas (independência, vinda da corte para o Brasil, a maioria de Dom Pedro) e econômicas em curso, com o ciclo do café, a elite brasileira não estava interessada em romper com as estruturas tradicionais. Pouco se apostava em outras formas de trabalho. O trabalho escravo, a violência direta, que provocava a expropriação, e as relações clientelistas, permaneciam centrais no acesso e cultivo da terra. A nova política de terras tendia a atender interesses diferentes da elite sem romper com a concentração da propriedade da terra e o trabalho escravo.

O projeto apresentado pelo Gabinete Conservador, em 1842, obrigava os sesmeiros a cumprirem as condições das datas de sesmarias, sob pena de perda da concessão e dava ao governo provincial a possibilidade de dilatar o prazo para o cumprimento. Proibia novas concessões e novas posses, mas mandava respeitar as antigas, estabelecia impostos territoriais. Em relação à imigração estrangeira, determinava que fosse proibido aos estrangeiros, que tivessem a passagem paga, alugar seus serviços e obter o uso de terras antes de três anos (comprar, arrendar), ficavam proibidos, também, de estabelecer casa de negócio ou ser administradores delas.

Os liberais que assumiram o poder após os conservadores, principalmente representantes das oligarquias de São Paulo e Minas Gerais, viam o financiamento da imigração através dos impostos e da venda de terras como privilégios aos cafeeiros do Rio de Janeiro. A oposição dos liberais dizia respeito aos meios sugeridos para promover a colonização, as medidas referentes à propriedade da terra e aos impostos.

O projeto, antes de ser aprovado na câmara, em 1850, com algumas modificações, ficou engavetado no senado durante os anos de gabinetes liberais que tinham voltado ao poder de 1844 a 48. O projeto foi aprovado quase como inicialmente apresentado. “A mudança

mais significativa dizia respeito ao tamanho das posses mansas e pacíficas de mais de vinte anos, concessão particular às objeções dos deputados de São Paulo e Minas” (Carvalho, 1996: 307-308).

1.3.1 Poder de ordenamento: Lei de Terras e fim do tráfico

No mesmo ano da aprovação da Lei de Terras, ocorreu a sustação do tráfico de escravos. A Lei Euzébio de Queirós, que extinguiu o tráfico de escravos, foi aprovada em 1850. A nova lei alertava liberais e conservadores quanto a uma provável escassez de braços escravizados para tocarem as lavouras de café. Apesar da preocupação gerada, o abastecimento de escravos não se encontrava comprometido no momento, uma vez que, nos anos anteriores, havia entrado no Brasil um grande contingente de trabalhadores escravizados e ocorrido a dinamização do tráfico interprovincial.

Mesmo sem a escassez imediata de braços para as lavouras, a pressão pela abolição da escravidão, os levantes de escravos e a possibilidade da escassez de mão-de-obra frente à expansão das lavouras de café fomentava a necessidade de uma estratégia das oligarquias que correspondesse aos anseios de suprir, futuramente, o sistema produtivo e garantir a apropriação territorial. A Lei de Terras de 1850 cumpriu, em parte, esse papel ao decretar o fim do regime jurídico das posses no Brasil, proibir a ocupação de terras devolutas e fomentar a imigração. As medidas tomadas, nesse período, principalmente a proibição da aquisição da propriedade a partir do apossamento das terras ainda não ocupadas, tornadas de domínio público do Estado, consistiram em medidas “contra os camponeses da época, aqueles que se deslocavam para áreas ainda não concedidas em sesmarias aos fazendeiros e ali abriam suas posses” (Martins, 1981: 42).

Viotti (1985: 146) também destaca que a nova normatização “representou uma tentativa de regularizar a propriedade rural e o fornecimento de trabalho, de acordo com as novas necessidades e possibilidades da época”. Instaurava-se um dispositivo que dificultava o acesso à apropriação territorial por parte da população saída do processo de escravidão. Além de proibir o reconhecimento dos novos apossamentos, instalava a necessidade da compra de terras e fixava prazos para sua legitimação.

“O projeto [da Lei de Terras] baseava-se nas teorias de Wakefield e

inspirava-se na suposição de que, *numa região onde o acesso à terra era fácil, seria impossível obter pessoas para trabalhar nas fazendas*, a não ser que eles fossem compelidas pela escravidão. *A única maneira de obter trabalho livre, nessas circunstâncias, seria criar obstáculos à propriedade rural, de modo que o trabalhador livre, incapaz de adquirir terras, fosse forçado a trabalhar nas fazendas*. Portanto, os tradicionais meios de acesso à terra – ocupação, formas de arrendamento, meação – seriam proscritas. Toda terra que não estivesse apropriadamente utilizada ou ocupada deveria voltar ao Estado como terras públicas. Essas terras seriam vendidas por um preço suficientemente alto para dificultar a compra de terras pelos recém-chegados. Com o dinheiro acumulado pela venda de terras, o governo poderia subsidiar a imigração, trazendo europeus para o Brasil para substituir os escravos nas fazendas. Assim, o problema da força de trabalho seria resolvido. O projeto foi elaborado tanto para regularizar a situação daquelas propriedades que tinham sido ilegalmente adquiridas, como também, ao mesmo tempo, para estender o controle governamental sobre as terras em geral.” (1985: 146).

Cirne Lima (1954: 82) vê a influência do sistema norte americano de colonização sobre a lei de terras de 1850, denominado Wakefield, como: a importação de trabalhadores; a alienação das terras devolutas por meio da venda, mas fora de hasta pública, e a preço tão elevado quanto bastasse para impedir o trabalhador importado de tornar-se logo proprietário; a aplicação do produto total das alienações de terras a um fundo de imigração. Ainda se refere que, no artigo 18 do referido estatuto legal, o governo autorizou a importação de colonos livres “para serem empregados, pelo tempo que for marcado, em estabelecimentos agrícolas ou nos trabalhos dirigidos pela administração pública, ou na formação de colônias, nos logares, em que estas mais convierem”. No artigo 14, autorizou a venda das terras devolutas e no parágrafo 2º fixou o preço (Cirne Lima, 1954: 82).

Para Silva (1996: 105), as teorias de Wakefield tinham certos pressupostos que estavam ausentes da sociedade brasileira da época, como a existência de um mercado de trabalho livre. No Brasil, esse não era o caso. Não havia mercado de trabalho livre e a escravidão era a base do sistema produtivo. O que prevaleceu foi a “naturalização” da sua doutrina pelos senhores de terras. Reteve-se muito mais a idéia da importação de trabalhadores em quantidades suficientes para suprir as fazendas, o que estava bastante próximo da teoria da Colonization society norte americana da população “superabundante”. Além disso, proibia-

se, aos imigrantes, comprarem, arrendarem, aforarem terras e estabelecerem comércio por três anos. Previam-se multas e prisão aos desobedientes. Ou seja, as formas de coação para que os imigrantes trabalhassem nas fazendas não eram apenas econômicas, como propunha Wakefield.

Ao invés de abarcar os distintos projetos para a apropriação territorial e para a questão da mão de obra, expresso principalmente na projeção dos emancipacionistas, como proposto por Azevedo, optou-se por um modelo que excluiu os novos apossamentos (importante para a população nacional que saia do processo de escravidão) e privilegiou trabalhadores livres imigrantes para o trabalho. Uma das questões que permanecia subjacente era a extensão possível do regime escravista.

1.3.2 Reorganização do coletivo: propriedade individual e venda de terras

A partir do século XIX, com o advento da Lei de Terras de 1850, configura-se um novo “regime de terras” no Brasil (Cirne Lima, 1954). Não por acaso, as transformações protagonizadas por esse estatuto jurídico, no que diz respeito à afirmação de direitos, ocorreram no momento de crise do sistema escravista. Conforme Viotti (1985: 141), “a mudança de atitudes frente a propriedade territorial correspondeu à mudança de atitudes em relação ao trabalho: escravidão e certas formas de servidão foram substituídas pelo trabalho livre”.

A principal mudança normativa advinda com a Lei de Terras foi a restrição aos apossamentos e a determinação de que as terras devolutas passariam a ser adquiridas por meio da compra. O fim do apossamento sofreu contestações de juristas da época. Para Lafayette Rodrigues Pereira, que chegou a ser ministro: “*a ocupação é o modo de adquirir domínio sobre a coisa que não tem dono, pelo simples fato de apreendê-la com ânimo de possuí-la como própria.*” Tratava-se de direito reconhecido pelo costume e abolido com as novas regras.

A promulgação da Lei de Terras estava apoiada na visão Saquarema, dominante no governo imperial, de que a substituição do trabalho escravo pelo livre se daria de forma gradual. Tratava-se de uma forma de tentar ajustar a manutenção da escravidão aos anseios de parcelas cada vez maiores da sociedade pela emancipação sem uma mudança brusca, como o fim imediato do sistema escravista.

A estratégia Saquarema contava com a demarcação das terras devolutas. Uma vez demarcadas, elas seriam vendidas a nacionais ou estrangeiros que quisessem comprá-las. O dinheiro arrecadado seria utilizado no financiamento da imigração. Os Saquaremas, eles próprios relacionados ao café, retomavam ideais de povoamento, davam ênfase na necessidade de branqueamento da população, eram sensíveis aos reclamos das grandes lavouras de exploração para a introdução de trabalhadores para suas fazendas. O que não se previa é que a expansão das lavouras cafeeiras iria requerer cada vez mais e mais terras.

A lei de terras integrava-se ao ambicioso projeto do governo imperial de conciliar as distintas tendências dos grandes proprietários existentes dentro da sociedade, constituindo-se no ponto central do plano de transição para o trabalho livre, sem desorganizar a produção e sem os efeitos catastróficos. Isso pressupunha conciliar tanto a migração para colonização, como a destinada à lavoura. Além das mudanças relacionadas à legitimação do direito de propriedade e da ocupação das terras públicas, a Lei instituiu o registro paroquial das terras que ficou conhecido como registro do vigário (Silva, 1996).

1.3.3 A regulamentação

A Lei de Terras foi regulamentada em 1854, pelo Decreto nº 1.318, de 30 de janeiro. O regulamento definia as atribuições e competências da *Repartição Geral das Terras Públicas* que seria chefiada por um *Diretor Geral de Terras Públicas*. O diretor ficava incumbido de “dirigir e organizar a medição, descrição e divisão das terras devolutas e propor ao governo quais as terras que deveriam ser reservadas para a colonização indígena e estrangeira, quais as destinadas à fundação de povoações, à venda e à marinha” (Silva, 1996: 167).

As terras devolutas deveriam ser divididas em distritos de medição, onde haveria um inspetor geral das medições nomeado pelo governo sob proposta do Diretor Geral. Deveriam ser realizadas a medição e execução dos mapas de cada um dos territórios medidos. Já as terras particulares ficavam subordinadas aos presidentes das províncias que nomeariam, para cada um dos municípios em que existissem propriedades a serem regularizadas, um *juiz comissário* de medição (não fazia parte dos quadros da magistratura).

O juiz comissário era a figura central de todo o processo de regularização das

propriedades particulares em situação ilegal e só entraria em ação a partir do requerimento dos particulares. O processo de medição e demarcação das terras particulares, para ser iniciado, precisava do requerimento do interessado solicitando ao juiz comissário a medição e demarcação das suas terras. Com a instituição do juiz comissário, o governo agradava as oligarquias regionais. Como enfatiza Silva (1996: 168, 169), “a execução de uma tarefa da qual dependia todo o mecanismo de regularização da propriedade da terra era transferida para as mãos de uma figura local e inexpressiva, sujeita a pressões”. E, ainda, a medição das terras devolutas seria feita após a medição das terras particulares, com exceção dos lugares em que as terras fossem facilmente classificadas como devolutas. Informação que seria prestada pelos presidentes de província.

A legislação viria a ser flexibilizada novamente na década de 1870. O governo, com a ineficácia das medidas executadas até então, em 1873, expediu o aviso de 4 de outubro, que permitia aos posseiros comprarem as terras que tivessem ocupando depois de 1854. Três anos mais tarde, modificando os dispositivos de 1854, foram simplificados os mecanismos da demarcação. Investiu-se nas áreas em que existiam informações sobre terras devolutas apropriadas para a colonização e foram formadas comissões de terras para medi-las. Mesmo assim, as informações não chegavam das províncias e quando chegavam, geralmente possuíam distorções (Silva, 1996: 182).

As medidas tomadas tiveram pouco efeito na regularização das terras. A discriminação dos terrenos devolutos não foi realizada. O desconhecimento financiava a passagem das terras devolutas para a mão de particulares. Dez anos depois da reforma do serviço de terras, havia comissões de medição de terras funcionando apenas em seis províncias. Na maioria das províncias, nada havia sido feito no Serviço de Terras Devolutas.

Na década de 1880, os relatórios oficiais novamente voltavam ao assunto. Nesse ano, foi apresentado um projeto, à Câmara, para reforma da Lei de Terras que não chegou a ser aprovado. Antônio Prado, representante da cafeicultura paulista, ex-ministro da agricultura e senador, apresentou nova proposta em 1886. A proposta tinha como objetivo conter as invasões de terras que continuavam a ocorrer desenfreadamente, mesmo após 1854. A solução dada era a abertura da “possibilidade da legalização das posses posteriores a 1850-1854, nos termos da lei de 1850“ O projeto ainda não havia saído do senado quando foi proclamada a república. Entre as críticas apresentadas a esse projeto estava a do Senador Cândido Oliveira, representante dos posseiros de Minas Gerais, de que as reformas eram inspiradas no pensamento democrático da pequena propriedade (núcleos coloniais), no preço uniforme das terras a serem vendidas pelo governo e no tamanho reduzido da área,

além de um prazo final para legitimações e reavaliações.

Além das disputas em torno do padrão de ocupação, uma das interpretações jurídicas considerava desnecessário o reconhecimento das áreas de posse. Formou-se, no meio jurídico, um consenso de que “a Lei de 1850 não obrigava sesmeiros e posseiros a regularizarem sua situação porquanto a alegação de “morada habitual” e “cultura efetiva” garanti-los nas suas terras” (Silva, 1996: 216).

A mudança nos rumos da transição ocorreu quando os representantes da lavoura escravista de São Paulo abandonaram a solução do tráfico interno proibindo a entrada de escravos nas províncias cafeeicultoras (uma iniciativa das assembleias legislativa provinciais, 1880-1881). A proibição do tráfico interprovincial em São Paulo e o apoio total à imigração devem-se a três fatores principais, segundo Azevedo (2008): os efeitos da Lei do Ventre Livre, promulgada em 1871, que prejudicavam o funcionamento de dispositivos disciplinares, o crescente medo dos escravos e de possíveis rebeliões e o medo de uma guerra civil entre províncias do norte escravista e das demais. Este último associados à guerra de secessão americana (1861-1865).

1.4 Proposições e coletivo: abolicionistas e reformas, perigos e imigração

A propaganda abolicionista ganhou fôlego no final da década de 1860, início dos anos 1870. Com a expedição da Lei do Ventre Livre e a inclusão da emancipação entre as reformas pretendidas pelos radicais do partido liberal, o fim da escravidão era reconhecido oficialmente.

No segundo momento de seu engajamento na campanha abolicionista, após retornar da Europa, Joaquim Nabuco retomou argumentos emancipacionistas que visualizavam a possibilidade de incorporação dos ex-escravos e pobres nacionais ao mercado de trabalho e à sociedade. Passou a defender uma reforma agrária que, por meio de imposto territorial e de desapropriações, a partir da devolução ao domínio público das terras deixadas incultas.

André Rebouças também formulou um projeto de transformação social em que libertos, pobres nacionais, imigrantes e grandes fazendeiros tinham lugares delimitados na constituição de uma democracia rural. Para Rebouças, a reestruturação fundiária dependia da adesão dos proprietários. Num país em que a maioria tinha poucos recursos, o proprietário poderia arrendar terras e extrair o mínimo aluguel dos rendeiros. Apesar de se

contrapor a um dos argumentos principais das propostas imigrantistas (o argumento da escassez de braços para o trabalho), defendia a incorporação dos libertos e “saudava a vinda de trabalhadores das raças mais inteligentes” (Azevedo, 2004).

Nos últimos anos do cativo, André Rebouças propunha ser “a abolição do latifúndio complemento inseparável da abolição do escravo” e defendia que a “elevação do negro pela propriedade territorial” seria o “único meio de impedir a sua escravização” (Silva, 1996: 243). Em sua obra, *Agricultura Nacional: estudos econômicos, propaganda abolicionista e democrática*, publicada em 1883, forneceu uma análise densa e exaustiva da situação da agricultura brasileira. Propôs a implantação da “democracia rural brasileira”, que consistia, entre outras coisas, na “nacionalização do solo”.

Ao longo desses projetos de reformulação das relações de produção e da constituição de uma nacionalidade brasileira, a idéia de transição aparece ligada aos propósitos de alcançar, no futuro, uma harmonia sócio-racial diante da iminência dos “conflitos raciais”. Abolicionistas e imigrantistas tinham em comum o paraíso racial como projeção. Os imigrantistas, além da democracia racial, destacam-se por sua preocupação em conquistar uma harmonia racial a ser obtida por meio da regeneração da raça brásilica.

Como ressalta Fernandes (2006), esses projetos não conseguiam representatividade dentro dos partidos políticos – nem mesmo no âmbito do partido republicano. Retomando Joaquim Nabuco (1988), a autora afirma que “a questão abolicionista transcendeu os partidos e extravasou a política.” Acima ou abaixo dos rótulos partidários pairava a questão abolicionista, que se sobrepunha às diferenças entre liberais, conservadores e republicanos, e colocava-os misturados em campos opostos.

A dificuldade de concretização desses projetos estava relacionada, também, ao posicionamento dos defensores da abolição. Para Carvalho (1998: 63), salvo exceções, como André Rebouças, “não era a liberdade pessoal que estava em jogo, mas a necessidade de modernizar o país e possibilitar a construção nacional”. Como prevalecia essa “*razão nacional*” em detrimento da “*razão individual*”, “consumada a abolição, nada foi feito em benefício dos ex-escravos. O progresso do indivíduo era secundário”.

Mecanismos complexos de legitimação se instalaram nesse período. A legislação determinava que não se levasse mais em consideração as posses de terras ocorridas após expedição da Lei de Terras. No entanto, os prazos para a regularização das posses eram constantemente renegociados.

As terras apossadas após a lei de terras, e não legalizadas, passaram a constituírem-se como terras devolutas - pertencentes ao estado e que só poderiam ser apropriadas a partir

da compra. Mas as condições de controle sobre terras particulares e públicas estiveram relacionadas à própria construção dos aparelhos estatais, extremamente imbricada às oligarquias regionais. Mais do que os efeitos diretos da lei de terras que proibiram a apropriação e legitimação de posses posteriores a sua promulgação, estiveram em jogo também o monopólio das oligarquias sobre o poder público e os dispositivos de controle sobre a população nacional.

Se a Lei de Terras e os processos de legitimação (os diversos projetos de lei aumentada prazos para o reconhecimento de apossamentos, etc.) operam principalmente num controle da distribuição territorial que passa por dispositivos regulamentadores que funcionam como limitadores do acesso a determinados grupos, é preciso considerar que a monopolização do processo de reconhecimento da propriedade territorial não impediu por completo o acesso informal e formal a propriedade por parte das comunidades negras. Em diversos estudos, alguns brevemente citados neste capítulo, verifica-se a importância da ocupação das terras, das doações e testamentos realizados por senhores aos seus escravos e a legalização de posses a partir da expedição de títulos de propriedade a ex-escravos por meio da compra, ainda no século XIX. Mesmo assim, é notável que a posse de instrumentos legais não impediu a expropriação territorial dos grupos negros.

A legitimação do processo de compra das terras devolutas, a partir da Lei de Terras de 1850, também inaugurou procedimentos administrativos de legitimação dos atos públicos que escapavam aos domínios das comunidades negras ou que exigiam o estabelecimento de determinadas relações com as autoridades. Não se tratava apenas da possibilidade de comprar terras ou ser citado no testamento: era preciso conseguir manter-se na terra frente às expulsões e conseguir atualizar os documentos nos espaços públicos.

A questão racial influenciou diretamente nas propostas de reformulação das normas em torno da apropriação territorial no final do regime escravista. Não é sem propósito que a formulação da lei de terras foi também a formulação das condições da imigração. A necessidade de trazer imigrantes não correspondia apenas ao suprimento de braços às lavouras de café, tinha a finalidade explícita de permitir a emergência de uma nação racialmente homogênea.

Para além do desenvolvimento nacional e dos preceitos liberais, a perspectiva da abolição constituía uma ameaça, seja pela saída dos trabalhadores escravizados das fazendas a escassez de mão-de-obra, seja pelo imaginário em torno da possibilidade de vinganças por parte dos negros aos senhores de escravos, pela apropriação de terras, por meio de uma reviravolta racial, pelos desafios a construção da nação brasileira. Nesse

sentido, Gomes (2006) aponta que, nas últimas décadas da escravidão, o protesto escravo continuava a assustar senhores e autoridades. Os escravos aquilombados no Rio de Janeiro negociavam condições e espaços de autonomia e reformulavam projetos de liberdade no seio do próprio sistema.

As propostas abolicionistas, que previam uma reestruturação fundiária que minimizasse os efeitos da escravidão e projetassem uma nação menos heterogênea, não ganharam consistência política. Os “quase-cidadãos” foram lançados no processo de apropriação territorial às suas próprias bases de resistência. Sem a possibilidade de legitimar a posse anterior ao processo de abolição e sem uma política que fomentasse a distribuição de terras, teriam como possibilidades comprar terras do Estado, negociar com fazendeiros, procurar espaços distantes, fazer valer direitos costumeiros e doações recebidas.

CAPÍTULO 2

E se o “fio do bigode” entrasse no cartório: o que seria do testamento?

“O fazendeiro disse que cada um poderia ficar com sua praia para não dar briga, mas isso foi feito só de boca. A filha dele disse que quando voltasse da Europa ia passar as terras pra nós, só que nunca fez isso” (morador da Ilha da Marambaia, Rio de Janeiro, RJ).

Nós aqui, desde que nascemos e nos criamos, ouvimos sempre falar que estas terras de Casca foram doadas por Dona Quitéria - Maria Quitéria do Nascimento - para os seus escravos na época. Dizem que na época [as terras] foram dadas para 17 escravos. E depois com o tempo, foi girando a produção daí se formaram 23 escravos. De lá para cá, a gente foi se criando e entendendo que as nossas terras são de usufruto, que não se tem o direito a venda. E a gente foi desenvolvendo, foi lutando, foi indo e trabalhando (Seu Diá, presidente da Associação Dona Quitéria, Casca, Mostardas, RS).

Mas eu não posso pedir [a terra de volta], dei o fio do bigode (Seu Sebastião, morador da Comunidade Negra Chácara Buriti, Campo Grande, MS).

Alguns direitos emergem a partir de outras referências sociais que não aquelas consolidadas no processo de constituição do Estado Moderno: o homem e sua humanidade, o cidadão universal, a propriedade privada. O “fio do bigode” gera obrigações e direitos, assim como “dar a palavra” ou “ouvir falar desde criança” em situações de apropriação e ocupação de terras. Diferentemente do apossamento individual, mostrado no capítulo anterior, que na acepção do jurista do início do século, Cirne Lima (1954), passou de uma

situação fática a um costume jurídico e foi absorvido em parte pelo Estado, algumas formas de apropriação territorial não ascenderam à oficialidade.

Ao se considerar que os direitos reivindicados por Seu Diá a partir do que ouviu desde criança não têm sua origem na consolidação do Estado Moderno no Brasil e de suas instituições, poderiam ser considerados não-modernos? Em caso de concordar com essa pressuposição, então seria correto afirmar que são formas “tradicionais” de pensar e gerir a vida social?

Concordando que falte modernidade às experiências jurídicas do morador da Ilha de Marambaia ao usar a palavra do fazendeiro para exigir direitos ou na lembrança acerca do testamento que seu Diá da comunidade de Casca guarda desde criança e que assim a palavra e a lembrança sejam inseridas no rol daquelas chamadas de formas tradicionais, próprias das populações tradicionais, ou seja “crenças”. Mesmo assim, as dúvidas ainda continuariam: o que da modernidade falta a essas demandas de direitos para que o Estado garanta as terras reivindicadas?

O que se propõe é tentar promover uma “experiência de pensamento” que dê conta das reivindicações de modernidade de outras possibilidades de conceber a apropriação territorial que emergem em reivindicações de grupos sociais, em laudos, pesquisas acadêmicas e da análise das intervenções de campo. Ou seja, expor uma tensão contra-moderna que questiona o coletivo configurado na passagem do século XIX para o XX. O argumento é que esse coletivo nunca esteve totalmente fechado e proposições colocadas pelos grupos negros foram constantemente desqualificadas por dispositivos de poder.

Tomam-se estudos, análise de situações de campo e entrevistas como "uma operação que potencializa a desnaturalização dos arbitrários instituídos oficialmente, através dos conceitos mais distantes desses universos especializados da política e do direito, ao mesmo tempo em que promove os saberes locais e revitaliza as tomadas de posição mais desfavorecidas das arenas de embate” (Anjos, 2005: 109). Busca-se mostrar situações sociais e discursos postados nos laudos, como lugar de emergência de registros de legitimação que instituem a possibilidade de ascendência do “pré-verdadeiro” (Viveiro de Castro).

Dessa forma, não se trata da entrada imaginária na experiência pelo pensamento, mas da entrada no “outro” pensamento, como possibilidade de conceber a apropriação territorial e os direitos dela decorrentes, pelas reivindicações, pela experiência do laudo, pela pesquisa ou pela intervenção de campo. A produção de um laudo ou de uma pesquisa não pode ser tomada como uma forma de comunicação ou de expressão livre de constrangimentos,

como isenta do próprio processo de produção, e nem esse é o propósito deste capítulo, porém pode sim trazer à tona evidências que escapam às arenas públicas de debate, introduzem complexidade e exigem a experiencição.

Outras formas de apropriação territorial sempre tencionaram o processo de constituição da propriedade privada no Brasil como forma legítima de direito à terra. A institucionalização de uma forma de conceber a propriedade, a partir de determinados códigos burocráticos, que exigem a formatação das demandas de acordo com normas específicas e preceitos universalistas, imbricados em relações de reciprocidade, impõem condições à entrada das comunidades negras na assembleia - convite para um jogo em que não partilhavam as regras, nem a tradição de jogar. São as tensões em torno das fronteiras do coletivo configurado na virada do século XIX para o XX que se quer levantar. Visa-se restabelecer simetria entre os processos de constituição de direitos sobre a terra e evidenciar mecanismos de poder que permitiram algumas formas serem apresentadas no recinto e outras serem conduzidas permanentemente para fora.

A legitimidade do Estado moderno - detentor de capital simbólico de reconhecimento que permite nomear, instituir, classificar – ampara-se num rol de procedimentos e ritos que lhe garantem a imagem da universalidade, portanto da neutralidade diante dos mais distintos interesses. Capital de informação precioso – os títulos de terras e suas transcrições (formas legítimas de aquisição da propriedade que se consolidaram no final do século XIX, como exposto anteriormente) – correspondem à forma objetivada desses procedimentos e, ao mesmo tempo, ocultam o ato arbitrário presente na sua origem, impõe às demais formas a condição de atos oficiosos, não legítimos porque não instituídos pela garantia do oficial.

Ao se tentar classificar essas formas não institucionalizadas como “tradicionais”, está se pressupondo que exista a forma moderna – o título, o registro, o testamento - tal como abstrai a teoria do Estado, na forma de provas racionais. O recinto moderno produz diversas ontologias, e o moderno só o é, enquanto se apagam todos os procedimentos que permitam o seu fechamento. Argumenta-se que a abertura e o fechamento estão relacionados a dispositivos de segurança.

2.1 Territorialidade Negra: apropriação territorial além do domínio legal

A possibilidade das territorialidades dos grupos negros emergirem na discussão pública

dá-se a partir de relatórios, laudos, pesquisas acadêmicas e processos de reconhecimento de direitos em instâncias estatais. Se os grupos - delimitados como se apresentam nos processos oficiais - são em parte construtos sociais que emergiram após a criação da categoria jurídico-política de “remanescentes de quilombos”, o que se procura nesta parte é a evidência tão objetiva (porque se apresenta aos olhos dos pesquisadores que realizaram os estudos, laudos e também influenciam as possibilidades de enunciação), quanto o que foi institucionalizado como “a propriedade” (os títulos registrados), por meio de outras formas de apropriação territorial que antecedem a criação do artigo constitucional; e a evidência subjetiva, porque encadeada a partir de retalhos de papéis, documentos, narrativas, fotografias.

As evidências trazidas nas narrativas, fotografias ou documentos reunidos nas afirmações de territorialidades próprias compõem proposições que vêm tencionando o coletivo. O que é reunido para afirmar a identidade étnica e o território não existia enquanto união, mas pré-existia e condicionou as possibilidades de afirmação. E nesse sentido ultrapassa até mesmo as possibilidades do Estado codificador. Está em jogo recuperar o que Latour (2001) denomina de *fatiché*.

As distintas experiências acionadas precedem o processo de nomeação estatal. Nas situações que envolvem legados de senhores de escravos aos seus cativos, como, por exemplo, o caso da terratente Rosa Osório Marques que deixou aos seus ex-escravos a Fazenda Morro Alto, no município de Osório, ou a senhora Quitéria Pereira do Nascimento que legou terras da Fazenda Volta Grande aos cativos que lhe serviram em Casca, no município de Mostardas; bem como, os casos de compra de terras no início do século XIX, como a realizada pelo ex-escravo Geraldo, serão apresentados nesta primeira parte do capítulo com o objetivo de permitir a imaginação acerca dos direitos derivados, das formas de ocupação, das estratégias de conservação desses espaços. Todos os casos mencionados dizem respeito a grupos que reivindicam a titulação das terras como comunidades remanescentes de quilombos. Não se trata apenas de supor ou imaginar como teria sido a experiência de apropriação territorial pela qual passaram os negros no final do século XIX e no pós-abolição, mas partir da experiência descrita para imaginar outras sensibilidades. Na segunda parte, procura-se evidenciar processos de expropriação e salientar a relação entre processos de legitimação centrados numa lógica da propriedade privada e num regime de ação baseado na prova documental e as formas de conceber a apropriação territorial dos grupos negros.

2.1.1 Comunidades negras e territorialidade: “outras” formas de apropriação territorial

Trabalhos acadêmicos realizados nas últimas décadas e laudos periciais produzidos no bojo dos processos de regularização fundiária das terras de quilombos apresentam territorialidades que não foram contempladas com o reconhecimento oficial por parte do estado. Se com o advento da Constituição Federal de 1988 e de novas leis emergiram noções políticas como “terras tradicionalmente ocupadas” ou como “terras utilizadas para sua reprodução física, econômica e cultural” que poderiam abarcar essas situações distintas de apropriação territorial, elas ainda carecem de reconhecimento sendo constantemente submetidas a atos de desconsideração.

Apesar da institucionalização de algumas categorias jurídicas que poderiam abrir um espaço hermenêutico, como as mencionadas acima que relacionam terra e uso comum do espaço, elas ainda se constituem a partir de formas comprobatórias como o documento e são fracamente respaldadas pelos aparatos jurídicos. Uma pergunta incessantemente realizada e que parece nunca respondida é como provam que são quilombolas, como provam que tem direitos sobre as terras? O documento de propriedade individual representa algo dado, sem trazer consigo seu processo de produção, enquanto a afirmação do território é quase sempre permeada por explicações. Menos do que um documento com audiência garantida, as territorialidades (constantes nos laudos como algo que se apresenta para ser evidente) mesmo quando cristalizadas configuram-se como propostas a serem contempladas na assembleia.

O apelo é pela simetria. O que está em jogo não é apenas trazer o fato “território” a uma representação fidedigna (traduzi-lo a linguagem jurídica), mas marcar o que é representável como algo desconstituível, provisório, produzido, relativizável. Ou seja, incidir sobre juridicidades e com isso sobre as humanidades em jogo e suas ontologias.

Importante salientar, são as pré-condições relacionadas às territorialidades emergentes que poderão ser acionadas enquanto recursos num processo de reconhecimento. Não se trata de mero produto político gerado a partir da institucionalização do artigo 68 do ADCT da Constituição Federal de 1988. Nesse caso, é válida a distinção realizada por Arruti (2006: 95) “no caso dos grupos que não estão auto-identificados, são as noções nativas (auto-atribuições desencontradas com relação ao novo ideário político e ao novo rótulo

jurídico administrativo) que devem ser ressemantizadas, resultando em que tanto a simbologia do “artigo 68” quanto a simbologia nativa devam ter seus percursos corrigidos para encontrarem um ponto de convergência”. É da convergência de processos sociais que se fala.

2.1.1.1 Legados no Sul do Brasil: Morro Alto e Casca

A comunidade negra de Morro Alto, que reivindica direitos territoriais como remanescentes das comunidades de quilombos, narra sua origem relacionada à ocupação territorial e ao *Legado* deixado pela senhora Rosa Osório Marques. Em 1888, a proprietária de terras e escravos na região de Osório, no Rio Grande do Sul, legou parte da Fazenda Morro Alto aos 24 escravos de sua propriedade. Após a sua morte, o testamenteiro, seu irmão José Osório Marques, não transferiu a propriedade aos ex-escravos conforme desejo de sua irmã. O testamento foi localizado apenas na década de 1960, pelos descendentes dos ex-escravos de Rosa.

Esse *Legado* deixado e não repassado aos ex-escravos torna-se importante como evento fundador de um direito em Morro Alto. É o reconhecimento da senhora da prestação de serviços por parte dos ex-escravos. Mesmo assim, a construção da territorialidade da comunidade negra não pode ser compreendida ao se tomar a herança constantemente utilizada na afirmação de direitos territoriais pelos moradores como uma *doação* ou uma *herança* propriamente dita tal qual a definição presente no direito civil. São os significados distintos atribuídos ao legado pelos moradores segundo as situações em que é acionado que fazem sentido explicitar e o que permite inferir acerca das formas de pensar a apropriação territorial do grupo e suas estratégias de defesa.

Ao reivindicarem o *Legado*, as famílias de Morro Alto não estão se referindo apenas ao cumprimento da vontade da legatária ou a tomada da herança. Como afirma Barcellos (2002: 150), o *Legado* reafirma um padrão de ocupação no período pós-abolição que ultrapassa em muito as diretrizes testamentárias. As “famílias de forros expandiram-se pela totalidade do território, interconectadas que estavam por redes de sociabilidade e de relações de parentesco que remetiam ao período escravista”. Os moradores foram “se colocando, se colocando” na região de Morro Alto, nesse período, de maneiras distintas: alguns já estavam no local, trabalhavam para Rosa Osório e foram incluídos no testamento;

outros compraram áreas de senhores que decidiram abandonar o local; alguns receberam legados “de boca”; outros ficaram em áreas simplesmente abandonadas.

O território constituído a partir das várias formas de acesso à terra permanece associado a um passado em que estavam entrelaçados determinados espaços, demarcados social e simbolicamente, no tempo: quilombos, matos e senzalas. Para os moradores, enquanto o mato era o “lugar que ficavam os negros que fugiam”, um lugar em que se criavam muita homens e que abundava caça; já as fazendas, tinham negros que eram criados com os senhores, “negros da canela fina” (Barcellos, 2002: 78).

O laudo aponta que até pouco tempo, antes da construção das estradas de rodagem, as relações comunitárias se expressavam por meio de uso de caminhos que cruzavam os morros. Os caminhos permitiam os contatos entre as senzalas e matos por onde os escravos partilhavam festas e reforçavam núcleos familiares, costurando pontos de ligação do território negro. Além de corresponder ao caminho de ligação entre as famílias das senzalas, o mato também constituía a passagem entre a escravidão e a liberdade. No caso narrado nos trabalhos, Barcelos et al. (2002) e Chagas (2006), sobre o escravo Paulo, que matou seu senhor – fica clara esta passagem uma vez que na memória dos mais velhos ele refugia-se no mato e desaparece, enquanto nos documentos cartoriais ele morre na prisão.

A forma original de aquisição (apossamento, compra ou testamento) não divide esse espaço de comunicação entre mato e senzala, escravidão e liberdade em lotes autônomos e não inviabiliza o resumo das formas de apropriação pela referência exclusiva ao Legado. No plano simbólico, o legado assume a referência possível no diálogo com instâncias públicas acerca da constituição de um espaço de vida que ultrapassa em muito as categorias jurídicas existentes.

Isso pode ser visto principalmente porque, mesmo nas proximidades de Morro Alto, constatou-se no laudo outros casos de doação de terras a ex-escravos. Nestes casos, os negros alforriados nem sempre tomaram posse das terras doadas pelos senhores. Como hipótese, os pesquisadores que se debruçaram na investigação histórica argumentam que, possivelmente, aqueles que herdaram as terras tinham o desejo de se manter no Cantão, geograficamente próximo a região onde era um dos quilombos – entre Morro do Vigia e o Morro do Chiquinho. Ainda hoje, os descendentes desse grupo que não aceitou a doação, ali residem.

A doação para ser aceita precisa que herdeiros reconheçam da validade do bem doado. O que se pode concluir dessa não aceitação de uma das terras e da aceitação da outra é que a terra, objeto do testamento, longe de representar um bem econômico que poderia ser

transacionado (e assim motivar a aceitação do bem) tinha outro sentido: provavelmente o de lugar de viver. Talvez, aquele quinhão deixado pelos senhores e rejeitado pelos ex-escravos, nesse caso, não fosse um desses espaços.

Outra situação de *Legado* no Sul do Brasil é o caso de Casca. Nesse caso, os ex-escravos tomaram conhecimento do testamento quando foi aberto o inventário, logo após a morte da doadora. Maria Quitéria Pereira do Nascimento deixou aos seus escravos parte da Fazenda Barros Vermelhos, uma sesmaria “de terra de campo e matos”, no município de Mostardas. O testamento, aberto por seu sobrinho em 1826, destinava terra e alguns objetos pessoais, utensílios, ferramentas de trabalho, gado e ainda conferia liberdade dos cativos de sua fazenda.

A Fazenda Barros Vermelhos foi repartida de acordo com a ocupação já existente. A área encontrava-se dividida entre Bartholomeu Bento Marques, sobrinho do marido de Maria Quitéria, a sobrinha Perpétua e seus escravos e alguns libertos. O resto das terras ela deixou para sua herdeira universal, Ana Joaquina de Souza.

“Há, ao mesmo tempo, um reconhecimento de Quitéria, no momento de decidir sobre as doações, de que havia situações já configuradas pela posse e usufruto, entre elas a das terras ocupadas por estas famílias de escravos. É desta forma que ela menciona o terreno, as casas e o gado criado ali pelos escravos, mediante sua permissão. Dentro dessa fazenda, Dona Quitéria descreve uma extensão de terreno, já utilizada pelos escravos que deixa libertos, bem como as casas e gado *vacum* já doados anteriormente por ela e que levavam as marcas destes” (Leite, 2004: 109 - 110).

Maria Quitéria deixou seu legado a um grupo em torno de dezoito ex-escravos (sem contar os filhos). Três deles já haviam sido libertados antes do testamento e permaneciam morando e trabalhando na Fazenda. O que chama atenção no caso de Casca, primeiramente, é a permanência, no início do século XIX, dos libertos na Fazenda, junto aos demais escravos. Em segundo lugar, o reconhecimento por vias formais (o testamento) de uma situação de apossamento existente. O laudo destaca a existência de relações específicas de apropriação territorial das famílias negras que, de certa forma, foram reconhecidas no testamento.

Como em Morro Alto, foi incluído no testamento de Casca uma cláusula de

inalienabilidade. Segundo Leite (2004), a cláusula com “a peça testamental aliada à situação de exclusão contribuiu para a permanência dos descendentes dos legatários e o usufruto desses a partir da concepção de terra do grupo de parentes”. E “transferiu para a gestão do grupo legatário a decisão sobre a condução de tal legado, transformando-a em norma específica para seus usos, usufrutos e sucessões”. A autora recupera a afirmação de um dos moradores, a respeito dessa gestão, de que “o testamento é a lei política de casca”. Ele dá os parâmetros da permanência da situação estabelecida, agora nas mãos dos moradores.

2.1.1.2 Compra de Terras

Da mesma forma que o testamento, a compra de terras, e quando possível, a titulação por parte de ex-escravos, representou uma forma de constituição de territórios negros bastante presente no período pós-abolição. Como exemplo, a origem das comunidades negras de São Miguel e Martimianos, em Restinga Seca, no Rio Grande do Sul, está associada à compra de terras possibilitada pelas trajetórias dos ex-escravos Geraldo Carvalho e Ismael Cavalheiro. Geraldo Carvalho saiu da casa de seu senhor, Martins, grande sesmeiro da Cachoeira, no início do século XIX e estabeleceu novas relações de servidão com o senhor José Bernardo Carvalho Bernardes. Já Ismael, parente de Geraldo, foi guarda-costas e homem de confiança de um dos Carvalhos.

Foi nas bordas das sesmarias desses grandes proprietários de terras pelos quais Geraldo passou, que os ex-escravos compraram terras e se instalaram. Mas, como indica o laudo, “não bastava um refúgio era necessário torná-lo intocável nos marcos formais hegemônicos”. No final do século, as terras foram legalizadas. Isso se tornou possível e necessário numa conjuntura em que o trabalho para a ferrovia proporcionava possibilidades de poupanças significativas, para ex-escravos, e em que a pressão para o estabelecimento de colônias de imigrantes alemães e italianos constituía uma ameaça sobre todas as terras que podiam ser consideradas devolutas (Anjos, 2004: 42).

Geraldo de Carvalho, seu filho Belmiro e o sobrinho Ismael só conseguiram legitimar suas posses através de escrituras oficiais em 1890. É preciso considerar que o tempo da abolição da escravidão não coincidiu com o seu marco oficial. Muitos escravos, em 1888, foram libertos mediante cláusula de prestação de serviços, fazendo com que a servidão

fosse prolongada por muitos anos. A manutenção de agregados nas antigas fazendas constituía uma das estratégias de manter a servidão. “Filhos e netos de Geraldo permaneceram por algum tempo agregado dos Carvalho. Ter forjado uma terra deles, enquanto “terra natal” e possibilidade de espaço de liberdade, foi fundamental ao processo de emancipação completa do grupo”. A emancipação está relacionada “à constituição de um território pensado inicialmente como refúgio e vivenciado pelas gerações posteriores como terra natal” (Anjos, 2004: 34).

Se a ligação do mato, como lugar de refúgio (de negro fugido), e as senzalas foi importante na constituição da comunidade negra de Morro Alto, o mato (enquanto espaço menos valorizado em relação às fazendas, ou interstício entre duas grandes sesmarias) constitui-se no lugar central de ocupação dos ex-escravos de São Miguel. Tornou-se um refúgio, lugar de autonomia e liberdade, diante da permanência da exploração do trabalho negro depois da abolição.

Em São Miguel, antes do fluxo migratório europeu, a possibilidade de apropriação de terras de baixo rendimento esteve ligada ao fato do campesinato resultante da desagregação do sistema escravista assegurar a produção de gêneros para o abastecimento urbano. As áreas de florestas eram pouco valorizadas e constituíam espaços propícios para uma atividade complementar e essencial como a produção de gêneros alimentícios à qual as elites não se dedicavam (Anjos, 2004: 51).

2.1.2 Famílias, terrenos e chácaras: ancestralidade e normas específicas

O Estado brasileiro, desde meados do século XIX, empreendeu esforços no sentido de controlar a estrutura agrária em formação, instalando dispositivos de normalização do espaço (do qual a Lei de Terras é a principal evidência), buscando controlar a distribuição e as transferências de terras e estabelecendo critérios de mapeamento e de regularização. Mais de um século depois das incessantes tentativas de controlar a estrutura agrária, poder-se-ia imaginar que tivesse ocorrido um processo de homogeneização dos padrões de aquisição e ocupação das terras.

No entanto, apreende-se dos estudos acerca das comunidades camponesas no Brasil que outras formas de gestão das terras e dos recursos naturais foram reproduzidas paralelamente e em consonância com os critérios legais estabelecidos. Com isso, critérios

oficiais de mapeamento dos estabelecimentos rurais como o cadastro de imóveis rurais dos órgãos fundiários oficiais e os recenseamentos agropecuários não conseguiram dar conta da multiplicidade das formas de ocupação territorial (Almeida, 2004).

“A multiplicidade das formas de propriedade e de apossamento e a complexidade das relações entre elas, que concernem a tais territorialidades, por si sós contrariam a homogeneização oficialmente imposta pelo aparato administrativo do Estado. Através das estatísticas cadastrais do INCRA, que utiliza a categoria “imóvel rural”, e do censo agropecuário do IBGE, que utiliza a categoria “estabelecimento”, tem-se a síntese da classificação oficial adotada pelo Estado em termos de estrutura fundiária. A propriedade privada e a posse, com suas variações, enquadrariam qualquer modalidade de domínio e uso da terra. Os procedimentos censitários e de cadastramento elidem o fator étnico, excetuando-se os casos de tutela, tal como sucede com os povos indígenas, e reprimem toda a diferenciação no interesse da uniformidade. As situações peculiares empiricamente constatadas têm que se conformar necessariamente à padronização instituída ou correm o risco de não existirem enquanto realidades censitárias e cadastrais, isto é, não terem existência legal” (Almeida, 2006: 38).

Almeida (1989), antes mesmo da discussão sobre a ressemantização da categoria “remanescentes das comunidades de quilombos”, discutia em “Terras de preto, terras de santo, terras de índio: uso comum e conflito” a noção de “terras de uso comum” que representa “situações nas quais o controle de recursos básicos não é exercido livre e individualmente por um determinado grupo doméstico de pequenos produtores diretos ou por um de seus membros”. O controle dos recursos se dá “por meio de normas específicas instituídas para além do código legal vigente e acatadas, de maneira consensual” pelos “grupos familiares, que compõem uma unidade social.” Estão em jogo, nesses casos, “os laços solidários de uma ajuda mútua que informam um conjunto de regras firmadas sobre uma base física considerada comum, essencial e inalienável” (Almeida 1989: 86,163).

Sá (2007), ao analisar a lógica jurídica da propriedade comunal do campesinato da Baixada Ocidental Fluminense no Maranhão, especificamente referente às “terras de santo”, mostra uma série de formas classificatórias distintas relacionadas à ocupação territorial. É interessante mencionar, sobre esse estudo, as relações entre a legitimidade da

propriedade territorial nos moldes dominantes e sua imbricação às formas de ocupação e uso das terras pelos camponeses.

“essa primeira modalidade de mapeamento do espaço delimita unidades homem-terras legítimas a partir do reconhecimento das regras jurídicas dominantes, e serão elas a base para a construção do sistema de propriedade [...]. Existe no entanto um outro modo de mapear o espaço, baseado no padrão de ocupação espacial das comunidades camponesas situadas dentro de cada unidade territorial definida pela primeira modalidade. Este segundo modo revela uma concepção de geografia gerada pela especificidade da relação camponesa com a natureza, concepção que inclui como um dos seus elementos as unidades territoriais acima mencionadas” (Sá, 2007: 84-85).

No momento em que esses processos sociais de apropriação territorial são acionados na reivindicação de direitos territoriais, produzem deslocamentos na própria noção de direito e, portanto, no espaço de sua formulação. Em Morro Alto e em Casca, o reconhecimento diz respeito à necessidade de produzir um entendimento acerca da territorialidade que exige a diferenciação entre a legitimidade da doação e o espaço de ocupação (no caso dos testamentos) ou entre a área titulada em São Miguel (legitimação da área comprada) e a área ocupada. Além disso, distinguir o distanciamento das noções de herdeiros/proprietários (próprias da forma instituída pelo Estado) da figura de moradores com direito a terra.

Se a doação for pensada simplesmente como uma figura jurídica do direito positivo não se poderá averiguar se os moradores de Morro Alto qualificam de forma distinta aqueles que têm direito à terra, e aqueles que não o têm, e a forma como esse direito pode ser exercido. Não se trata, então, apenas de pensar uma forma distinta de dividir ou compartilhar a mesma terra, que as prerrogativas do testamento imporiam, mas de um conceito de terra e de portador de direitos que não corresponda à apropriação privada regrada por regras estatais com pretensão “universalista”.

“há em Morro Alto, uma clara distinção entre o que é ali a família e o que é a quase linhagem ou “ramo” dos ancestrais fundadores. Há o pleno reconhecimento da família definida como conjunto de parentes reconhecidos que habitam uma casa ou terreno. Por isso *o território é*

parcelado segundo a ocupação tradicional dos segmentos de descendência dos antepassados que, por fuga de outras fazendas das redondezas ainda na escravidão, por herança testamental ou após alforria, localizaram-se na região, o que tem dado base a disputas internas deixando claro que o critério de direito invocado é o lugar que teria sido “sempre” ocupado pelo ramo sempre referido mediante o uso do nome de seus fundadores. Há, então, uma relação estreita entre os terrenos, sua localização e os lugares onde os ancestrais marcaram seus postos no território” (Barcellos, 2002: 228).

Em Morro Alto, para ter direitos, o morador precisa levar em conta, além da relação entre os antepassados e o lugar (“não basta descender de uma linha sucessória”), uma série de determinações, como cuidar dos mais velhos, tomar conta da terra. Ou seja, é preciso atualizar os vínculos de pertencimento para ter direitos à terra. Além disso, membros da família podem ser agregados pelo casamento e passar a ter direitos territoriais, bem como podem ser desagregados em situações como aquelas em que as mulheres se casam com os de fora.

Ainda uma outra distinção necessária para compreender a territorialidade em Morro Alto é que ter direitos territoriais não significa dispor das terras da mesma forma que remete a noção de ter a propriedade privada.

“a terra e a percepção do direito que possuem sobre ela, produz uma inflexão rumo à fonte do direito: o ancestral e o quinhão de terras que ocupou e legou a seus descendentes. A permanência na terra se deu por delegação ou dever de ocupação, único meio de realizar o direito a ela. Um irmão pode ter a precedência quanto ao direito à terra em detrimento dos filhos sempre que o “lote”, “terreno”, ou “chácara” não possibilitar permanência da fratria completa. Os núcleos que se formam nos terrenos agregam todos os que podem ali subsistir. Para alguém ficar no terreno, precisa ser autorizado pelo descendente a quem coube a continuidade da ocupação. Quem tem o domínio sobre os terrenos tradicionalmente ocupados por cada parentela é aquela pessoa que assume o poder de mandar sobre o “terreno”. Ele não tem, necessariamente, a propriedade formal da terra, mas tem seu poder de comando reconhecido pela comunidade” (Barcellos, 2002: 229).

O uso das terras está sujeito ao chefe de domínio, que pode não corresponder ao detentor dos direitos legais, e às suas avaliações.

Na Comunidade negra de São Miguel, em Restinga Seca, Anjos et. al (2004) aponta a existência de um administrador das terras. Ao administrador, descendente direto mais velho dos antigos legatários, cabe gerenciar as terras de cada tronco familiar. Além disso, ele deve permanecer submetido às regras de reciprocidade e economia moral, deve guardar os papéis antigos - cópias antigas de declaração de compra e venda – e decidir em situações como as de utilização espaço (lugar onde instalar moradias ou abrir hortas, por exemplo).

Outra característica ressaltada sobre São Miguel é que as contradições surgidas no controle da terra e de outros recursos naturais tendem a ser resolvidas em favor da unidade do grupo, mais do que pelos direitos do indivíduo, pois ninguém detém uma documentação que individualize a apropriação em uma única unidade familiar. Reconhece Anjos et. Al (2004; 79) que se trata de uma variante das ‘terras de parente’ ou ‘terras de herança’ trabalhadas por Almeida, (1988) na qual o que legitima o direito à terra é, em primeiro lugar, a filiação modeladora das possibilidades de residência. O princípio da ascendência comum tende a recobrir os princípios do direito sobre a terra e reger o lugar de moradia e das práticas agrícolas. Nesse sentido, é preciso atentar para compreender como se pensa e se vive em São Miguel a apropriação territorial, não tanto as regras de divisão, mas o modo como são manipulados e flexibilizados princípios de pertencimento genealógico e territorial.

Em São Miguel, a comunidade reconhece cinco troncos familiares que tendem a definir cinco núcleos de agrupamento de moradias relativamente mais próximos (famílias de irmãos e primos do sexo masculino tenderiam a morar em uma seqüência contínua de apropriação do território). Cada tronco familiar ocupa, de forma coletiva, um pedaço de terra que varia entre três e quinze hectares. Em cada um desses pedaços, moram entre três e vinte e cinco famílias que utilizam sem especificação de partes o conjunto das terras do tronco. A regularidade dos casamentos entre as pessoas dos diferentes troncos permitiu que o conjunto das terras permanecesse de uso do conjunto da comunidade.

As terras comuns originaram-se com a aquisição feita pelo Vô Geraldo, mesmo que grande parte das terras tenha sido adquirida pelos filhos Belmiro e pelos netos Nércio e João Belmiro, prevalece na memória a aquisição de Vô Geraldo. Assim, os princípios de herança funcionam como princípios secundários que regem as disputas em torno das apropriações circunstanciais (Anjos, 2004: 77).

2.2 Processos de expropriação e estado: quando os papéis e as cercas dominam a cena

O restabelecimento de um processo de simetria entre a propriedade privada e outras formas de ocupação permite chamar atenção às apropriações territoriais não contempladas no processo de constituição do regime de propriedade brasileiro. São Formas que vêm mencionando o coletivo configurado para a abertura às distintas relações com a terra englobadas em parte nas categorias políticas “terras tradicionalmente ocupadas”, “territórios quilombolas“, “terras indígenas” etc. É preciso dar conta dos dispositivos de poder que incidem na limitação da abertura da assembléia em torno da propriedade.

A constituição do estado, a partir de dinâmicas órfãs, como salienta Badie (1993), dá forma a uma organização governamental híbrida, indicando que não são apenas os preceitos formais de constituição do estado liberal e sua classificação do sujeito universal - portanto a desconsideração das multiplicidades étnicas - que precisam ser repensadas. Mas a rarefação do poder público e o constante reascendimento de lógicas neopatrimoniais. Todo um processo de valoração da “pessoa” incide sobre a caracterização da objetividade das provas - que se apresentam como universalidades.

A objetividade apresentada pelo “papel”, pela “medição”, na requisição do direito de propriedade só faz sentido quando atrelada à valoração dos sujeitos, de sua palavra (daquele que dispensa apresentações), motivo pelo qual as demais formas de apropriação territorial, mesmo quando travestidas por testamentos ou matrículas, são permeadas por processos de desconfiança. Relações de reciprocidade assimétricas e valoração dos sujeitos de direito são acionadas na formulação das certezas em torno dos papéis, assegurando a estabilização ou desestabilização dos elos conectados. O que se está tentando alegar é que não se trata apenas da universalização de uma forma de direito positivista (o sujeito transcendental) - e o problema não pode ser reduzido à concepção monista do direito.

2.2.1 Papéis, medição e cercamento como estratégias de expropriação

Se os “legados” (de Casca, de Morro Alto, de Invernada dos Negros etc.) poderiam se

constituir em atos legítimos que assegurassem relativamente à apropriação territorial pela proteção conferida pelo Estado, permaneceram como garantias pouco palpáveis a muitos moradores de comunidades negras. Como em Morro Alto, em outras comunidades, geralmente faltavam os papéis para acionar as garantias de defesa contra a expropriação. Ou, quando não faltavam os papéis, faltava a possibilidade de fazer valer o que estava escrito, ou seja, de contar com as vias legais e requerer o direito.

Os papéis das terras da Fazenda Morro Alto, doadas por Rosa Osório Marques aos seus escravos em 1888, não foram passados aos legatários. Diante disso, a comunidade que não duvida de seu direito às terras não pode se declarar dona. Conforme afirma um morador, cuja fala está transcrita no laudo: “a regularização – os papéis – enquanto eu for vivo que não vencer. Que quero vencer isso aqui, *mostrar que a gente que é dono*” (Barcellos, 2002: 118).

O legado num primeiro momento é acionado a partir de um regime de ação em que sua eficácia depende do conhecimento mútuo e das regras de pertencimento compartilhadas pela comunidade. Porém, não basta acionar as regras locais para ser dono, é preciso ter e fazer valer os papéis em distintas esferas. Os códigos necessários a esse empreendimento, que permitem o investimento contra a expropriação das terras, exigem capital escolar e capital de relações. Na fala de Manoel, sobre Morro Alto, trazida por Chagas (2006), contata-se a distância entre o legado como expectativa e sua versão oficial não encontrada:

“eu já pequininho, pequininho ouvia eles falar aquilo, que nós temos. Mas aí, a gente nunca sabia de nada e meu pai era analfabeto, meus tios não conheciam nada, minha avó não conhecia nada, que eram negro e ainda apanhavam se fossem falar. Não era mesmo? Então a gente ficou naquela” (Chagas: 2006: 117).

As formas de prova oficialmente reconhecidas – das quais os papéis são expressão – constituem para o grupo a possibilidade de ter direitos e poder afirmá-los. Interessante é que não se trata apenas da posse dos papéis, ou seja, de ser portador de um título de propriedade ou ter seu nome mencionado num testamento, estão em jogo às condições pelas quais esses papéis tornam-se *actants*. E aí entram em jogo fatores como saber ler e não ser negro (como mencionado na fala citada no parágrafo anterior).

Diante da necessidade de “consideração” para a garantia “jurídica”, o enfrentamento das situações de expropriação pelas quais passam as comunidades negras exige que os atores

sociais imersos nesses padrões “extralegais” acionem provas próprias de regimes de enunciação que escapam ao domínio de suas justificativas locais sobre a apropriação territorial e que permitam se impor nas arenas públicas e, mesmo assim, quando acionam todos os papéis, estejam sujeitos a processos de desqualificação de suas versões.

Muitas terras foram adquiridas pelos ex-escravos em Morro Alto sem a transferência da escritura. A falta de interesse dos senhores em continuar na região ou a necessidade, no período pós-abolição, de manter os negros prestando trabalhos como agregados podia gerar a venda de lotes de terras ou assentamentos dos libertos em terrenos próximos. Essas transações eram realizadas “de boca”, sem a transferência de papéis e a demarcação exata da área.

O caso de Manoel Inácio, narrado no laudo de Morro Alto e ocorrido em 1890, traz algumas indicações. Ele adquirira, de Manoel Osório Marques, cem braças de terra na região do Despraiado. “No recibo que foi passado ao adquirente, o ex-senhor justificava o motivo pelo qual não estava fornecendo a escritura pública: ‘como não tendo escritura pública por isso passo o presente fico em lhe passar a escritura pública e assino’.” Como em diversos outros casos o papel (recibo) foi guardado como relíquia pela nora e pela neta de Manoel (Barcellos, 2002: 137). As certidões do imóvel foram tiradas nas décadas de 70-80.

Diversas famílias não tiveram condições de legalizar a situação perante o cartório de registro de imóveis. As “vendas por boca” eram muito comuns, como apurado nos demais depoimentos coletados no laudo: “daí vendeu a terra ... e a parte assim da terra, o pai dela comprô, do irmão, mas comprô assim, a parte de boca, sem papel, ele pagou e perdeu a terra” (Barcelos, 2002: 139).

Essas negociações colocavam os ex-escravos numa situação de fragilidade na disputa de terras. Pois as famílias que não conseguiram legalizar suas terras, transformando recibos em títulos devidamente registrados no cartório de imóveis, ficaram mais suscetíveis à expropriação tanto por particulares, como pelo próprio governo.

Em Morro Alto, a neta do Sr. Galdino, Maria Rosa Rodrigues, de 90 anos, informou aos pesquisadores que o avô perdeu as terras com a medição realizada na ocasião da construção de uma estrada. “A região de Barranceiras, que até então era indivisa, foi fracionada em terrenos, dos quais restou para Galdino apenas uma ‘tira’ daquilo que ‘os cativoeiro tinham dado’”. Isso ocorreu porque ele “não tinha papel não tinha nada” (Barcelos, 2002: 169).

Na mesma época – década de 1920 – estabeleceu-se na região a família Goldani. Essa

família expandiu sua propriedade pedindo terras emprestadas a membros da comunidade negra:

“era tudo terreno de negro uma doação de dona Rosa. E toda a assinatura de Rosa e Silva, tinha direito no terreno. Aí o Arlindo Goldani comprou 10 braças do falecido Machado que tinha o terreno porque comprou, ele também era da parte dos senho, né. Dessas dez braças aí ele tomo conta ali. Se alguém [chegasse] ali ele corria com a espingarda. Ele tomou conta do campo ali e do alto, da parte de cima dali, ta. E a outra parte da cá do tio Inácio Romão, ali dos Tereza, ali ele pediu para fazer um cantinho pra [...], tinha uma carreta de boi, né, viajava, ia faze uma [galpão], tinha uma roça, pra colocar os bois na sombra. Ai o vinho deixou [...] “vem cá marinho da uns [saco] de areia, pra bota os boi, eles chegam cansado de viagem” [fala do Goldani], “não, pode fecha aí, agora quando eu plantar eu quero as terras aí”. “ah, não tem perigo, ta”[Goldani assumindo o compromisso”. Ai dexo o falecido Inácio, o pai do Inácio, “tu ...aqui...” “o que foi [Goldani]. Tomou conta tudo aquilo ali. E assim foi” (Barcellos, 2002: 169)

O laudo da Comunidade Casca também revela a fragilidade das negociações operadas nesses espaços pouco institucionalizados. Antônio Lima Gomes, administrador da Casca, entrou numa negociação com a Imobiliária Ijuí para a venda da área da praia. Como havia o impedimento legal, gerado pela cláusula de inalienabilidade do testamento, e o não consentimento dos herdeiros, apresentou a proposta como sendo de repartição das terras ao invés de venda. Logo depois de terem assinado, os herdeiros descobriram que tinham perdido a área. “Como quase a totalidade dos chefes de domínio não sabia ler, nem sequer puderam compreender o sentido exato do documento que estavam assinando. Foram saber de fato através de um juiz de Mostardas que intermediou o negócio” (Leite, 2004: 267).

Outra estratégia na expropriação de terras das comunidades negras foi o deslocamento das cercas. Em São Miguel, os cercados colocados para os animais se transformavam em divisas. Enquanto o apossamento das terras pela comunidade negra estava relacionado à memória acerca dos lugares, o dos eurodescendentes recém instalados dava-se pelo esquecimento. O estabelecimento de relações diferenciadas com a terra por parte dos moradores de São Miguel e dos colonos está no cerne do processo de desapropriação. Os moradores de São Miguel não tinham preocupação com o cercamento da área, já para os eurodescendentes, as terras não cercadas pareciam-lhe devolutas (Anjos, 2004: 97).

Em Casca, as cercas passaram a ser determinantes após a autonomia política do município de Mostardas, quando os moradores foram procurados pela administração do novo município para o cadastro de suas terras. A força dessas normas administrativas, apesar de se confrontar com os interesses dos moradores, torna-se imperativa no processo de caracterização da posse e da propriedade. A administração municipal passou a catalogar cada palmo de terra, a cadastrá-la e a quantificar a produção obtida através dela. A vistoria e a compatibilização de dados, juntamente com a cobrança de impostos, passaram a atuar e a intermediar cada vez mais as relações entre os herdeiros e as administrações municipal e federal.

Com isso, foi sendo alterado em Casca o significado dado à terra: se antes da intervenção administrativa era considerada de uso comum, passou a ser tomada também pelo seu uso individual com valor de mercado local e regional. A partir de então, os moradores passaram a receber propostas de compra e a serem pressionados para vender suas terras. Isso ocorreu nos primeiros anos da década de 70.

Quando Roberto, morador da comunidade de São Miguel, mergulha no passado para tentar entender os mecanismos da expropriação, percebe que o papel da confiança foi fundamental no processo. Conclui que, na “busca de uma parceria justa e franca com o homem branco” e “seduzidas pela possibilidade de uma troca aberta, as velhas lideranças da comunidade não perceberam a desigualdade de forças e o quanto suas terras estavam em jogo”:

“quando seu fulano emprestava vinte contos de réis para ele é porque seu fulano gostava dele de verdade! Então ele se deixava levar muitas vezes, porque achava que o cara estava dando esse dinheiro porque tinha real confiança nele. E, no entanto, o cara estava dando o dinheiro porque estava de olho na terra” (Anjos, 2004: 100).

A memória oral, em São Miguel, registra uma multiplicidade de mecanismos de expropriação. O modo de marcar o caráter absurdo da perda sob pressão, que leva à venda, é dizer que as terras foram “vendidas a preço de porco”. Como resultado, os estudos registram que do final do século XIX ao início do XX “Ismael, Geraldo e filhos formalizaram a compra de aproximadamente 300 hectares. Mesmo sem se considerar que a posse para uso foi muito maior do que a área assim formalizada, a dimensão da expropriação a que a comunidade foi submetida fica evidenciada no fato de hoje ela só ter

o controle de aproximadamente quarenta e cinco hectares”.

As medições e demarcações de terras também constituíram momentos críticos que incidiram sobre o processo de apropriação territorial dos grupos negros. No estudo acerca da Comunidade de Cambará, Mello (2008) enfatiza a medição da Sesmaria de Palma como um dos fatores no “cerceamento dos espaços de autonomia” na trajetória do grupo formado a partir da compra de terras por ex-escravos ainda no período da escravidão. Quando um dos proprietários requereu a medição, diversos condôminos foram “instados a mostrar dados comprobatórios de suas posses“. Apesar da análise do processo de medição, num primeiro momento, levar à “sucessivos inventários e heranças conformadores dos limites da área na época [...] que davam a impressão de estarem concluídos os trabalhos“, a partir de uma observação feita no final do processo, nota-se que nem todas as áreas haviam sido incluídas.

Somente dois meses depois, Bento Antônio Gonçalves, filho de Joaquin Antonio, negro forro que comprara terras no interior da sesmaria, apresentou o requerimento, no qual foi possível constar o receio de Bento Antônio e de seus irmãos quanto à legitimidade da compra feita pelo seu finado pai. Além das terras de Joaquim, outras partes não estavam representadas na medição. Os herdeiros do negro forro João Antônio vieram apresentar meios comprobatórios de suas posses. Tendo extraviado as escrituras, os herdeiros de João precisaram do testemunho de grandes proprietários da região. Conforme aponta Mello (2008):

“As posses pertencentes aos herdeiros dos pretos-forros necessitaram ser legalizadas em meio a um procedimento legal no qual seus herdeiros ficaram excluídos na maior parte do tempo (lembrando que as petições só são apresentadas finda a partilha aritmética dos terrenos). Mesmo após apresentarem seus requerimentos, o agrimensor responsável afirmou “desconhecerem-se quem são” (fl.925) os ocupantes do Rincão dos Pinheiros. A invisibilização da presença negra fica expressa nos espaços em branco da topografia do lugar.”

A legalização das terras a partir da medição fez sentir os efeitos dos procedimentos instalados com a Lei de Terras que deixaram vulnerável as famílias negras. Mello (2008) explicita a ambigüidade do processo instalado uma vez que “os próprios campos pertencentes ao requerente da medição, Francisco Corrêa da Silva, revelam a diminuta

preocupação legal no comércio de terras em períodos anteriores“. A grande diferença se instala nas possibilidades de acionar os meios legais, ou seja, o “capital jurídico e as redes de relações pessoais ao alcance de Francisco Corrêa da Silva em comparação com os sucessores dos pretos-forros“.

2.2.2 Casca e as ações judiciais contra o Administrador

Antes de 1988, já existiam ações judiciais envolvendo conflitos territoriais em torno das terras legadas por Quitéria Pereira do Nascimento aos seus escravos em Casca, município de Mostardas. Em 1971, os herdeiros moveram uma ação de exibição de documentos contra Antônio de Lima Gomes que havia assumido a condição de administrador das terras e dos papéis (entre os quais, guardava o testamento). Como resultado, o réu foi obrigado pela justiça a apresentar cópia do documento deixado por Quitéria à Frutuosa e outros. Um ano depois dessa ação, os herdeiros entraram com um pedido para realizar o inventário das terras legadas. Só que o processo foi interrompido por falta do documento comprobatório do óbito de Frutuosa.

Apesar de o testamento deixado por Quitéria ter sido aberto e se tornado de conhecimento público, o desejo da senhora de que fossem reconhecidas as terras ocupadas pelos seus escravos conferindo-lhes direitos não foi cumprido. O testamento, mesmo determinando a inalienabilidade das terras, não garantiu sua preservação contra as distintas estratégias de expropriação. Como em Morro Alto (onde as terras também foram legadas), em Casca, as garantias conferidas pelo Estado à propriedade parecem não surtir efeitos. Uma série de mecanismos atuou na expropriação das terras.

A parte da Fazenda Barros Vermelhos (Casca) doada aos ex-escravos compreendia uma área de “costa a costa”. A primeira demarcação ocorreu em 1921. A segunda, em 1974, por determinação judicial. A “herança de Frutuosa” por meio de Marcos Lopes de Mattos solicitou pedido de vistoria alegando a presença de “intrusos e posseiros e a possibilidade de violência e resistência à realização do levantamento topográfico sem intervenção judicial”. O levantamento e a demarcação das terras da herança da Frutuosa e das chácaras e o laudo pericial da vistoria foram apresentados em fevereiro de 1975. Na elaboração do laudo, foram levados em consideração o testamento de Quitéria e a planta feita anteriormente por Antão Gonçalves de Faria em 1921. Portanto não foi realizada em

toda a área entendida como doada pelos moradores da Casca uma vez que, em 1921, havia sido realizada a vistoria apenas sobre “uma parte da área ou seja a que consta no mapa de Antão como pertencente a Gaspar Lopes de Mattos e outros” (Leite, 2004: 252).

A vistoria de 1974 resultou numa ação de reintegração de posse das áreas da Fazenda da Casca contra o Sr. Antonio de Lima Gomes e o arrendatário Adrião Monteiro dos Santos.

Essa ação de Reintegração de Posse parece ter ficado mais tempo inconclusa do que as demais envolvendo Casca – e a respeito da qual os conflitos perduram até o presente. A autora (herança de Frutuosa) representada por Marcos acusa o réu de ter se apossado injustamente de áreas da Fazenda de Casca “através da coação, ameaça, vias de fato e esperteza”. Em defesa, Adrião Monteiro alega que “Antônio Lima Gomes é apenas procurador dos posseiros da fazenda da casca e requer citação destes para integrarem a ação” e, ainda, “a ação é improcedente pois os autores nunca tiveram posse da área e portanto não podem reintegrá-la”. Antônio defende-se declarando ser a ação motivada pela tentativa de Marcos Lopes de Mattos e outros “usurpar áreas da fazenda de casca ocupadas por outros posseiros e que estas áreas nunca teriam pertencido aos autores”. Antônio relata que a ação havia sido motivada por seu pedido realizado ao IGRA para que fosse feita a medição da área da fazenda da casca e das respectivas posses para titulá-las aos posseiros residentes. Marcos Lopes de Mattos teria movido uma ação para impedir a presença dos representantes do Instituto na área (Leite, 2004: 276).

Em 1975, Antônio Lima Gomes moveu uma ação de manutenção de posse contra Marcos Lopes de Mattos e Domingos Lopes Velho. O autor alega que Domingos Lopes Velho teria usado uma cópia do pedido da notificação de Adrião Monteiro dos Santos com o despacho do juiz e, acompanhado de dois policiais militares, foi a sua casa legitimar a tomada de posse das terras em questão. O autor obteve medida liminar concedendo a manutenção de posse. A ação foi apensada aos autos da de Reintegração de posse (Leite, 2004: 277). Os réus (Marcos Lopes e outros) queriam a conexão entre as duas ações.

Em 1981, Marcos Lopes de Mattos (representando a herança de Frutuosa) requer que seja julgada improcedente a ação de manutenção de posse movida por Antonio de Lima Gomes e revogada a liminar concedida. Alega que os impostos da fazenda da Casca eram pagos integralmente por seu dono, Gaspar Lopes Mattos, que tem seu nome cadastrado na prefeitura municipal de Mostardas conforme testemunho de Angelino Reinaldo Brum. Após a morte de Gaspar, seus herdeiros continuaram a pagar imposto em seu nome.

“A ‘herança de Frutuosa’ e os demais herdeiros (em seus próprios nomes) argumentam que o Sr. Antonio Lima Gomes se apossou injustamente de terras da fazenda, que tomou posse das referidas através da “coação, ameaça, vias de fato e esperteza”. Os herdeiros alegam que as posses sobre estas áreas não eram pacíficas e não tinham o tempo necessário nem demais requisitos para usucapião. Requerem que “o réu seja desapossado destas áreas e declarada a nulidade do contrato de arrendamento para Adrião Monteiro dos santos (notificado) e o desfazimento das construções e plantações existentes sobre tais áreas.

Esta ação registra o início de verdadeira batalha judicial entre os herdeiros e o Sr. Antonio Lima Gomes, até os dias atuais. Embora os herdeiros tenham demonstrado, com a demarcação, as ações e os fatos, o apossamento ilegal e violento, suas alegações foram consideradas improcedentes pelo juiz que coordenou a ação” (Leite, 2004: 254).

Um dos efeitos das disputas judiciais e principalmente da liminar concedida a Antonio Lopes Gomes foi o pedido de titulação e registro por parte dos herdeiros da área medida e registrada em 1921, em que a reconheciam como inferior ao legado.

2.2.3 Morro Alto e a fabricação de papéis: os pedidos de usucapião e reintegração de posse

O laudo antropológico refere-se a duas situações em que os moradores de Morro Alto se viram obrigados a defender parte das terras ocupadas na justiça. Responderam a uma ação de usucapião, movida por José Agostinelli, contra uma das moradoras do local, requerendo parte da propriedade da área; e a uma ação de reintegração de posse contra outros moradores. Nos dois casos estavam em jogo áreas importantes para a exploração comercial de pedras – pedreiras.

A empresa de José Agostinelli S/A (JASA) adquiriu de uma das moradoras da Comunidade Negra de Morro Alto, Sra. Olina Gonçalves da Silva, uma escritura de cessão dos direitos hereditários compreendendo “uma área de terras de cultura e pedreiras, situada no lugar denominado Morro Alto, distrito de Maquiné, município de Osório, com superfície de 223.399 m². e 80 cm”. A filha da Sra. Olina tentou cancelar a escritura obtida

pela empresa, alegando que a mãe tinha sido enganada. Ela acreditava ter assinado um arrendamento que havia feito para Sultepa S.A. (Barcelos, 2004: 192).

Em 1966, Agostinelli, de posse dos direitos hereditários adquiridos, ingressou com processo de usucapião sobre área. Os moradores Maria Teresa Joaquina (filha da escrava Teresa), Aurora Conceição da Silveira (filha do escravo Merêncio) e seu marido Alípio Cândido Silveira apresentaram contestação ao processo, alegando que, nas terras cedidas, diversas famílias plantavam e exerciam atividades econômicas e recuperaram a cláusula de inalienabilidade presente no testamento, que não permitia a venda das terras doadas.

Em sentença de 28/12/1970, o juiz negou a ação de usucapião promovida por Agostinelli argumentando as "bases movediças" da área pretendida – considerada de limites incertos e posse questionável. A JASA recorreu e, em 1975, foi realizada uma audiência de conciliação que resultou num acordo segundo o qual a terra seria dividida em três partes, incluindo Agostinelli. No ano seguinte, Agostinelli se recusou a cumprir o acordo. Por ordem judicial o processo foi anulado.

2.2.4 Família Silva e tentativas de regulação: o caso do papel assinado pelo Sr. Alípio

Desde 1970, integrantes da Família Silva têm procurado a esfera judicial para formalizar direitos territoriais. Os moradores e seus ascendentes entraram na Justiça Estadual com três ações de usucapião. Duas ações foram julgadas improcedentes e a última, ainda está em andamento.

a) Usucapião proposto por Naura

A primeira ação de usucapião buscando o reconhecimento formal das terras dos Silva foi ajuizada por Naura Silva dos Santos na década de 1970. Trata-se do processo 01178306211 de 12.07.72. Alegava a autora da ação que havia exercido por mais de trinta anos, "sem interrupção e sem oposição [...] posse mansa e pacífica sobre um terreno de 6.598,46 m² no qual morava e trabalhava com horticultura.

Na sentença, o juiz encontra suas razões para decidir contrariamente ao pedido realizado

por Naura em basicamente duas afirmações. A primeira, refere-se à imprecisão da área reivindicada. A segunda, ampara-se no fato de seu Alípio, marido de Naura, já falecido na ocasião, ter sido testemunha numa ação de usucapião e declarado em juízo que era inquilino de João José de Freitas.

Transcrevemos argumentos do representante do Ministério Público e de um dos contestantes, incluídos pelo juiz em sua sentença, para justificar a decisão:

“Assim, tratando-se de imóvel de domínio municipal, a ação é improcedente.”

“O contestante Emílio R. Neto, manifestando-se [...] noticia , documentadamente, o julgamento de uma ação de usucapião anterior, promovida por João José de Freitas, em que o esposo de Naura, autora – Alípio Marques dos Santos – havia se declarado inquilino no imóvel usucapiendo. Só por isso, o tempo de posse iniciado por Naura não guarda efeitos para a aquisição por usucapião, pois o tempo anterior, que pretende computar, não permitia tal consequência jurídica. E também por isso o tempo usado pelo casal que se habilitou padece do mesmo defeito, que vem desde o tempo do falecido Alípio, que era esposo da autora original.”

Quanto à imprecisão da área, o juiz cita observações do réu da ação à firma Condor S/A:

“o levantamento topográfico apresentado à fl. 9, junto com a inicial, não apresenta as mínimas condições para assim ser considerado. Além de faltarem elementos básicos da poligonal, não existe qualquer amarração de um vértice do terreno e qualquer ponto fixo e indiscutível da vizinhança. Além disso, a área cercada é bem menor que a área da poligonal.

O pedido de usucapião está baseado na poligonal e não na área cercada.”

333 “no levantamento aerofográfico de fls. 43, executado em 1956, a área usucapienda como sendo cercada.”

É o depoimento de seu Alípio, já falecido, sobre outra circunstância que prevalece sobre o pedido de sua esposa. O que aconteceu realmente não está em jogo - a prova é praticamente irrefutável - trata-se de um depoimento assinado que permite traçar “sua

vontade” em relação à área, e esta não era de dono. Se os “verdadeiros donos” tinham vontade sobre ela, se já haviam tomado posse, estado no local, não faz parte da controvérsia.

Na ação de usucapião movida por Naura, o fato de os réus trazerem o depoimento de Alípio para o processo evidencia que não possuíam argumentos que afirmassem seu domínio sobre a área, o único meio era excluir a verdade de Naura. Não era possível dizer que a Família Silva não vivia no local há muitos anos ou que sua posse havia sido perturbada ou interrompida. Além da argumentação a respeito de seu Alípio, nada mais consistente foi alegado pelos contestantes.

A afirmação sobre a imprecisão da área torna-se muito frágil se considerarmos que as matrículas apresentadas pelos oponentes no processo administrativo do INCRA foram realizadas mediante pedidos judiciais de retificação e de registro. Ou seja, os limites eram tão ou mais imprecisos que a medição oferecida nesse processo. Da mesma forma, o imóvel de domínio municipal, “as ruas”, não eram quase identificáveis, constituíam na maioria das vezes projetos presentes apenas em plantas do município que pouco correspondiam à realidade local. Esses fatos, evidenciados no caso de Naura, não eram considerados pertinentes quando os “proprietários” faziam “negócios” com seus terrenos. Os terrenos, fruto de partilhas e vendas, assumiam novos limites e confrontações a cada registro, sem existir necessariamente um uso. Os primeiros registros nem consideravam a largura das ruas e os demais mencionavam apenas seus projetos.

A diferença parece ser entre a possibilidade, o conhecimento necessário para alegar um “direito” a partir de vias formais (mesmo sem ter efetivamente ocupado os terrenos por um longo período), e a dificuldade de conferir um aspecto formal à situação vivida pelos Silva. A vida e permanência da família e a construção de um espaço de resistência é facilmente reduzida a uma situação de “locação de um imóvel”.

Os proprietários da área (contestantes do usucapião) conseguiram nessa primeira ação formalizar um precedente. O juiz ao desconsiderar em 1988 (data da sentença) a alegação de posse contínua e sem oposição, baseado em uma declaração dada em 1964, criou o aspecto formal necessário para impedir a legitimidade das reivindicações de direitos territoriais por parte dos Silva. Após esse momento, essa sentença passa a ser o precedente mais utilizado para desconstituir todo e qualquer direito que fossem reivindicar.

O precedente formal não existia antes disso. Os proprietários da área não haviam entrado com nenhuma ação reivindicatória contra seu Alípio ou Naura ou outros integrantes da família, não faziam uso das terras e nem conheciam precisamente seus

limites. Não podiam provar que “cuidaram” da sua propriedade opondo-se à posse desses que chamam de “ilegítimos” ocupantes.

Prova disso foi uma ação reintegratória contra José João de Freitas em que foram retiradas todas as casas de “invasores” locadas no terreno e a família de seu Alípio permaneceu na área que ocupava. É possível que a área ocupada pelos Silva não coincidissem no todo com a área de Freitas. Sendo assim, o pagamento de aluguel por parte de seu Alípio não correspondia à área reivindicada por Naura. Provavelmente se tratava de um arrendamento para plantio - situação muito comum nas áreas de cultivo. Tanto que, no mesmo depoimento utilizado pelos contestantes pra alegar que se tratava de um inquilino a resposta dada por seu Alípio a por que, com tanta terra podendo ser utilizada, ele utilizara aquela mediante pagamento, foi de que era melhor para plantação. No primeiro depoimento refere-se a arrendamento e não a aluguel.

Transcreve-se mais uma citação dos contestantes na sentença, referida pelo juiz, como razões que o levaram a negar o usucapião:

Sobre mapa apresentado por engenheiro:

“como podemos ver a quadra A, que foi reintegrada pela Schilling Kuss, em dezembro de 1969, está contida totalmente dentro da área pretendida usucapir por João José de Freitas. Podemos ver ainda que a área pretendida usucapir por Euclides José da Silva, abrange além das ruas de domínio público, pequena porção da quadra A, da Chácara Limongi. Do doc.2 podemos ver a casa de Alípio (falecido sogro de Euclides José da Silva) plotada dentro da extensão de terras correspondente à área pedida por João José de Freitas, em 20 de abril de 1964.”

Nesse trecho da sentença, verifica-se que a área reintegrada correspondia à quadra A que possuía 130608 m². Essa quadra foi totalmente reintegrada à referida empresa Schilling Kuss:

“após a remoção de oito casebres que se encontravam no local, os quais foram levados por seus proprietários para outro local, *ficando inteiramente vazio* o terreno, reintegrei a” como na cópia do auto de reintegração. p. 17.

Quando se observam os quesitos respondidos pelo engenheiro João Blessmann – perito

no referido processo judicial – nota-se que a área total ocupada pelo autor da ação de usucapião, que Alípio teria sido testemunha, o Sr. João Jose Freitas, era menor que a reintegrada e que a requisitada por Freitas:

“1 quesito

Qual a área total do usucapião, ocupada pelo autor?

resposta

a área ocupada pelo autor é de cerca de 8.300 m², situada na quadra a; sobre tal área não padece dúvida a plena propriedade da firma Shilling Kuss, face ao título *torrens* apresentado a fls. 23. Aliás, a decisão judicial de fls. 160 a 167, neste despacho não foi apelada, e sobre tal questão pesa assim o selo imutável da “res judicata”.

2 quesito

se o levantamento de fls. 9 corresponde à área pretendida usucapir, mas não a área que o autor tem detenção de uso?

Resposta

“Corresponde à que o autor pretende usucapir, mas não à área de que o autor tem detenção e uso”.

Mas o mais interessante é a afirmação do perito de que apenas a quadra A, e nem toda, (8.300m²) era ocupada pelo requerente. O resto da área requisitada por José Freitas era “pretensão”. E foi somente a quadra A, realmente ocupada, que foi reintegrada. A casa de seu Alípio ficava onde hoje é a Rua Lobélia, próxima à figueira que foi preservada no asfaltamento. Portanto, fora desse perímetro ocupado por Freitas. A única vinculação era com as áreas que este pretendia ocupar.

O território da Família Silva situa-se quase todo na quadra B. Ou seja, quando Naura perdeu a ação de usucapião com base na alegação de que a área por ela reivindicada correspondia àquela apontada por João José de Freitas na ação anterior, e que Alípio residia nessa área pagando aluguel, a decisão judicial baseou-se na área alegada por João José de Freitas e não naquela comprovadamente ocupada por ele (a área constatada pelo perito).

Se as terras ocupadas por Naura não coincidiam com as terras efetivamente ocupadas por Freitas, mas com aquelas que ele apenas pretendia possuir, não poderia ter sido negado o usucapião a Naura. Não havia sobreposição de áreas. Não houve reintegração desta área

a Shilling Kuss e Cia Ltda. e não teria como Freitas cobrar aluguel de algo que não possuía. Ocorreu, portanto, um pressuposto de sobreposição da área reivindicada por Naura com a área pretendida por João José de Freitas, confirmado a partir de um depoimento de Alípio que poderia ser interpretado criticamente e não utilizado como a verdade absoluta sobre a utilização da área.

João José de Freitas reivindicava uma área com superfície de 37.784,57 m². Os peritos que atuaram no processo identificaram áreas distintas, conforme ação judicial:

Apelação civil

“com relação à prova pericial, é de se mostrar, de logo, que os três peritos encontraram o autor ocupando uma área muito aquém da mencionada na preambular, eis dois expertos (fls. 211 e 255) encontraram, aproximadamente, 8.000 metros quadrados, ao passo que o outro (fls. 239) achou 18000 metros quadrados, em termos também aproximados. Coincidem, no entanto, os três laudos num ponto, ou seja, quando mostraram que o apelante pretende usucapir fração pertencente a Hermínio Zamprogna, sobre a qual, todavia, não exerce nenhuma posse, porque está ela toda cercada pelo dono, que tem um preposto nela residindo.”

Além disso, a reintegração de posse contra João José de Freitas, realizada em 1969, que esvaziou o terreno, leva a pensar que seu Alípio ocupava as terras da quadra B e áreas posteriormente destinadas às ruas pela municipalidade. Pois, nesse mesmo período da reintegração, seu Alípio residia no local e sua moradia não foi retirada. Mais interessante é que nos processos judiciais posteriores não se menciona o fato de seu Alípio ou descendentes terem sido desalojados. Mas foi amplamente utilizado o fato de seu Alípio ter sido testemunha num processo e haver alegado que pagava uma quantia para Freitas, para que fosse negado o usucapião a Naura.

Saliente-se, ainda, o resultado do processo de usucapião contrário às pretensões de Naura, que pedirá a reintegração de posse contra Freitas, juntamente com o depoimento de Alípio foram utilizados pelos contestantes na segunda ação de usucapião intentada pela família, entretanto a posse continuou nas mãos dos seus integrantes. A posse dos terrenos nunca foi exercida por seus “proprietários legais” e nenhum processo a reivindicando dói interposto até 1994. Passaram-se 26 anos desde a primeira ação de usucapião e 37 anos da declaração de seu Alípio.

b) A Segunda Ação de Usucapião

A segunda ação de usucapião foi ajuizada por Euclides José da Silva, seus filhos e Lucival Mendes Rabello (advogado) em 28/02/90, Processo 01190039824. A reivindicação incide sobre uma área de 4.788,74m². O advogado – participante também como autor da ação - resgata do depoimento de seu Alípio a afirmação de que pagava aluguel “no passado” e não, no momento em que deu o depoimento. A partir disso, alega que Alípio e Naura passaram a exercer posse própria, com ‘animus domini’ quando acabou a “situação inquilinária.”

Ao descrever a área requisitada na ação de usucapião, retira do total a área dos leitos das ruas. Os autores “postulam o reconhecimento do domínio como sucessores de Naura e, ainda, pelo exercício do ‘jus possessionis’ próprio, como ‘animus domini’, pacífico, contínuo e ininterrupto, há mais de (20) anos”.

A ação foi julgada improcedente, em 18/10/1991. O principal argumento utilizado referia-se à existência de “coisa julgada” devido ao fato dos autores serem “sucessores das partes que tiveram a improcedência da ação de usucapião sobre o mesmo imóvel”, a ação de Naura. O imóvel pretendido usucarpir nessa segunda ação corresponde ao mesmo da ação julgada improcedente. “Como a posse de Naura foi reconhecida sem efeitos para a aquisição por usucapião, pois o seu marido confessara ser inquilino do imóvel usucapiendo”, os sucessores acabaram herdando o caráter da posse.

Utiliza-se o precedente anteriormente afirmado. O resultado da ação proposta por Naura e a declaração de seu Alípio são retomados, constituindo-se provas “irrefutáveis” pela justiça estadual.

c) Usucapião coletivo

Em maio de 2001, moradores do quilombo Família Silva moveram uma terceira ação de usucapião, tendo como autores Zeneide da Silva e Alceu Rosa da Silva, na qual afirmam estar “há mais de 35 anos no mesmo lugar, em posse mansa, pacífica, contínua e pública,

sem que tenha ocorrido nenhuma interrupção ou oposição.” Alegam terem cumprido os requisitos do usucapião extraordinário: posse do imóvel, *anumus domini*, continuidade, não-oposição, transcurso de mais de 20 anos. Juntam também documentos comprovando a residência no local desde o nascimento.

Na contestação a tal ação, o representante de Mazza e outros afirmam que “teria sido o susodito imóvel locado para o marido de Naura, pela antiga proprietária do loteamento, Dona Zulmira Barcellos da Rocha Poças.” A ação permanece sem julgamento.

Nela, Alípio passa a alugar não mais de José de Freitas, autor do usucapião do qual foi testemunha, mas da antiga proprietária do terreno, Zulmira. Seria estranho pensar que o locatário da área refere-se a José de Freitas que sofreu uma reintegração de posse e que ocupava uma área não coincidente com a da comunidade. Então atribui-se o posto a dona do título: Sra. Dona Zulmira Barcellos da Rocha Poças. A contestação ficaria mais coerente e lógica. Entretanto, revela-se de forma mais explícita a contradição sobre a invenção do aluguel.

2.3 O tamanho da terra: territorialidade *versus* papéis

Os papéis, dos quais o testamento e as sentenças judiciais são expressões importantes, constituem-se em recursos centrais a serem acionados no confronto com os demais atores sociais. Essas expressões da ocupação legítima, ao serem reconhecidas pelo Estado, permitem requerer o poder de polícia na defesa da posse quando violada. Em Morro Alto, apesar de não ter sido entregue na época correta e de não especificar o tamanho das áreas doadas, o testamento garantiu na justiça, a permanência dos negros em suas terras e, principalmente, constitui-se na prova de que sempre estiveram ali e de que aquela terra não está para venda. Entretanto, se o documento é referência no idioma das garantias do direito de propriedade, não comporta total tradução na expressão da ocupação territorial dos grupos.

Em Morro Alto, como destaca Barcellos, o trabalho do laudo gerava “a expectativa de que neste processo de ‘conversação’ com os documentos fossem ‘aparecer’ as terras legadas” que moradores como Manoel Chico alegavam não saber “ao certo se era a metade ou a fazenda inteira”. O documento não traz limites precisos e faz uma única referência a área, citando 404 metros. O tamanho não condiz com as discussões a respeito da

territorialidade realizadas pelos moradores.

Na expressão de um morador antigo (citado no laudo):

“vai ver que falsificaram e consumiram com a escritura velha (...) a gente vê cada dia o que está acontecendo. (...) de repente ainda pode ser, no Arquivo. Tem gente grande e o negócio deles é enrolar os pobres, quem sabe se ainda não descobre o documento antigo” (Barcellos, 2002: 149).

Como no caso da área doada, descrita no laudo de Morro Alto e mencionada anteriormente neste capítulo, em que os moradores do local preferiram ficar perto dos quilombos a migrar para a nova terra, ao determinar uma provável área de 404 metros, o testamento não faz sentido para o grupo. Inclusive gera desconfianças desse sistema – do cartório e da senhora. Ou o cartório roubou ou a senhora deu e roeu pelas beiradas. Ou seja, a garantia precisa estar relacionada à área ocupada e que é maior. A garantia deve ser a expressão de seus direitos e não seus direitos a expressão do sistema representativo - os papéis, a senhora.

Não se trata só de uma doação, mas da sobrevivência. A virtude da senhora é colocada em jogo se sua doação não permitir que os descendentes dos ex-escravos construam seu espaço de vida. O que emerge da nova confluência é a outra instância de legitimação, o saber local.

Essa perspectiva de um posicionamento dos moradores reconhece e legitima o testamento, porém não reduz seus direitos ao que pode estar engendrando que o laudo apresenta como possibilidade de tradução ao sistema jurídico. O laudo tenciona o lugar do que é legal quando conecta o testamento, a vida, a reprodução e traz a fala para audiência: *o pluralismo jurídico no âmbito do direito estatal.*

CAPÍTULO 3

“Comunidades Remanescentes de Quilombos”: direitos e reconhecimentos

As formas de controle sobre a distribuição de terras e sobre a população que as ocupa, engendrado principalmente com a Lei de Terras de 1850, não impediram que as comunidades negras, a partir de processos de resistência, mantivessem a posse parcial ou integral de áreas ocupadas pelos seus ancestrais.

O crescimento do interesse pela apropriação territorial e pela sua legalização, derivado principalmente da expansão do capitalismo no campo e da conseqüente demanda por mais terras, agravou a situação de desvantagem dos grupos negros na luta pela afirmação de direitos territoriais. Seja porque não possuíam documentos das terras ou de toda a extensão territorial ocupada, seja por não dominarem códigos burocráticos para “fazer valer” os papéis. Comunidades foram expulsas violentamente da terra, envolveram-se em negociações, venderam por motivos ligados à sobrevivência. De um lado, a pressão sobre a ocupação da terra, de forma violenta - como relatam os anciãos da Família Jarcem - ou negociada, como nos casos de empréstimos e negociatas, que podem ser visualizadas em trabalhos como Leite (2004), Anjos (2004), Almeida, A. W. (2006); Arruti, J. M. A. (2006), entre outros. De outro lado, a precária possibilidade de acionar o judiciário, pois quase sempre alimentou redes de relações clientelistas que tinham na terra uma das principais moedas de troca. São inúmeras também as situações em que a possibilidade de acionar o judiciário esteve relacionada à doação de um quinhão das terras.

Apesar da dupla desvantagem, as compras de terras do Estado, recebimentos de doações, tentativas de titulação e intervenção foram práticas realizadas por grupos negros a partir dos parâmetros instituídos – tentativas de demarcação de suas terras, ações judiciais pedindo usucapião ou reintegração de posse - quase sempre sem sucesso. A luta pelo reconhecimento externo dos direitos gestados no âmbito de ocupação das terras obedeceu a

uma trajetória orquestrada de frustração na interposição de recursos judiciais.

Como constata Leite (2007):

“Diversos estratagemas emanados desde instâncias legais e em forma de Direito passam a conformar um tipo de Justiça exercida desde um princípio da universalidade que não inclui a todos. Como e enquanto ordem legal universal passou a facilitar e a propiciar a ocorrência dos inúmeros mecanismos de legitimação mediante recursos jurídicos impetrados para garantir “o direito à propriedade”: expulsões e remoções, registro de terras devolutas do Estado, ações de divisões sobre inventários de terras deixadas a ex-escravos com cláusula de inalienabilidade, invasões, cercamentos e resgates de terras por endividamentos.”

A institucionalização de direitos aos “remanescentes de quilombos” a partir do artigo 68 do ADCT abriu uma “brecha” para relações diferenciadas entre as situações territoriais envolvendo comunidades negras e o sistema jurídico na produção de enunciados acerca da “propriedade” de terras. A possibilidade tardia de entrada no espaço da modernidade das “velhas” territorialidades negras, enquanto marco regulatório de direitos territoriais, coloca às normas positivadas a condição de “novidade”. Se velhas situações territoriais existiam como potencialidade de direitos (planos discursivos tencionavam sua ascensão às arenas públicas no processo de constituição do estado brasileiro – quer pela entrada de ações jurídicas por ascendentes dos grupos hoje autodefinidos como quilombolas, quer pelo pleito em torno de uma política de distribuição de terras no final do regime escravista e no pós-abolição) são a partir das relações entre o texto constitucional de 1988, as demandas por direitos das comunidades negras e os documentos gestados no âmbito dos pedidos de reconhecimento e regularização fundiária que se pode falar em “direitos territoriais”, “direitos étnicos” no que se refere aos quilombolas.

O interessante é que as situações sociais “velhas” – presentes contemporaneamente na superfície de atas de reunião, de laudos e pesquisas e na ocupação material das terras (situação de posse, áreas parcialmente tituladas, grupos que buscam o retorno de áreas expropriadas) – fornecedoras das condições objetivas para reivindicações de direitos territoriais por parte das comunidades negras, possuem possibilidade de representação no mundo jurídico apenas enquanto “algo novo”. Tratar com as demandas dos grupos que reivindicam reconhecimento enquanto comunidades remanescentes de quilombos a partir de experiências de resistência e expropriação territorial no espaço burocrático e jurídico é

tratar com os “novos direitos”.

A relação entre o velho (enquanto passado projetivo sustentado pela memória das terras e de sua ocupação reinventadas) e o novo, regado pela razão universalista do Estado (a modernidade da ciência e do direito – a identidade de “remanescentes de quilombos”, a demarcação de um território) configura as formas de apropriação territorial enquadradas na categoria jurídica “remanescentes de quilombos” como esses “entre-lugares”:

“O que é teoricamente inovador e politicamente crucial é a necessidade de passar além das narrativas de subjetividades originárias e iniciais de focalizar aqueles momentos ou processos que são produzidos na articulação de diferenças culturais. Esses “entre-lugares” fornecem o terreno para a elaboração de estratégias de subjetivação – singular ou coletiva – que dão início a novos signos de identidade e postos inovadores de colaboração e contestação, no ato de definir a própria idéia de sociedade” (Bhabha, 2005: 20).

O “entre-lugar” permite entender a “questão quilombola” como processo de luta pela redefinição da legitimidade das relações das comunidades negras com a terra e com o Estado e os dispositivos de poder que incidem nas possibilidades que se configuram. Dessa forma, é lugar de tensão e de incerteza. É a incerteza dos grupos negros acerca do “tempo” de duração dos procedimentos para titulação das terras, se ela ocorrerá diante do cenário de enfrentamentos e mesmo se todos serão atendidos. Até onde a idéia de uma nação miscigenada, construída em oposição às especificidades da questão negra que, no ideário nacional, se existe, é minoritária, sendo facilmente administrável pelo seu tamanho reduzido perto da grandeza da disparidade social, poderá ser tencionada pela abrangência da questão quilombola? E a noção de propriedade tal como se firmou, quais são as possibilidades de sua relativização diante do reconhecimento das terras quilombolas.

A situação de regularização configura-se como um *locus* privilegiado para a problematização das possibilidades e impossibilidades de elos na enunciação de novas legitimidades, ou seja, de confecção da “própria idéia de sociedade”. Os embates travados nesse espaço fronteiro devem ser vistos então como possibilidades de “confundir nossas definições de tradição e modernidade, realinhar as fronteiras habituais entre o público e o privado, o alto e o baixo, assim como desafiar as expectativas normativas de desenvolvimento e progresso” (Bhabha, 2005: 21).

3.1 Velhas Questões e Novos Direitos: *ter e não ter* direitos

O encontro das coisas velhas com as novas provoca a sensação de se “ter direitos” reconhecidos e “não ter, não fazer valer”. Os constrangimentos que perpassam esse espaço aparecem diante do fato inquestionável de que Seu Diá, presidente da Associação Comunitária Maria Quitéria, da comunidade quilombola de Casca, considera o “ter direitos” e poder reivindicá-lo com base na categoria “remanescentes de quilombos” algo inquestionável. Ou seja, faz sentido e já fazia antes mesmo do advento da Constituição Federal de 1988 (embora sob outros rótulos e a partir de outros procedimentos) porque houve sobre o testamento deixado por Maria Quitéria aos seus escravos “desde criança”. Entretanto parece demorado ou não muito fácil “justificar”, quando depende das “leis”:

A gente percebe que tem muita luta e que as coisas não são muito fáceis porque isto tudo depende das leis. Tudo depende de a gente justificar a verdade. Então, eu acho que as coisas demoram um pouquinho porque [tem aquele ditado, enquanto não se bota o pingo no i] não se pode dizer: Isto aqui é meu. Então a gente está lutando e as coisas estão ocorrendo, graças a Deus, muito bem. A gente espera poder ver daqui a algum tempo o resultado concreto, como a gente espera (Seu Diá – Associação/Casca – entrevista concedida em 2005).

Se o direito está claro para seu Diá, a forma de justificá-lo parece complicada. Da mesma forma, para um dos procuradores que trabalhou no caso de Casca, o não cumprimento das demandas da comunidade vai além de uma injustiça, trata-se de uma “vergonha” – não se está conseguindo o reconhecimento formal da existência fática da situação de direito:

O mais simples é Casca, e assim eu até conversei com superintendente do INCRA aqui. Casca é uma coisa que tem que se envergonhar, porque CASCA não tem nada. O que vai acontecer? Eles estão há 200 anos lá e o dia que eles conseguirem o título, o Estado só vai ter dado o título da terra que eles já estão há 200 anos, que dizer, de uma coisa que tinha que

ser feito de um dia para o outro...sabe? *ai tem toda essa questão de procedimento, de demora, de...eu acho que é uma coisa de envergonhar assim porque, porque não ta dando nada, nada...só dar o papel e tu ganha a questão, no lugar onde eles vivem há muito tempo. (Juliano, MPF-RS, entrevista concedida em 2007).*

As enunciações acerca do processo de regularização fundiária das terras de Casca, realizadas pelo Presidente da Associação e pelo Procurador da República, convergem na evidência da tensão entre o sentido do reconhecimento dos direitos concernentes à Casca (*eles têm direito/estão lá há duzentos anos e pode ser acrescentado – a Constituição garante e tem testamento*) e nas dificuldades de colocá-los em prática (*mas não têm*) devidamente sintetizado pelo procurador do INCRA:

Me fascina a dificuldade de certas camadas sociais conquistarem direitos que *já estão formalmente colocados* no ordenamento jurídico. As *dificuldades são muito grandes: o pessoal têm mas não têm.. (Paráclito, PFE-INCRA-SR11-RS, entrevista concedida em 2005).*

Mais do que convergir, o “ter” e “não ter” expressam o processo de tensão das reivindicações da comunidade negra sobre o coletivo configurado em cima da propriedade e a incidência de mecanismos sociais que controlam o processo de abertura. A verdade acerca das terras faz sentido para Seu Diá porque sabe desde criança a história de Casca (forma que pode chegar até a não necessitar justificação, pois se sabe). Entretanto necessita de justificação e da presença de objetos que escapam, muitas vezes, ao que se consegue acionar no rol de lembranças e materialidades, tornando Casca indiscutível para os moradores, quando se trata das “leis”. Se precisa ser justificada e arremeter além dos marcos de pedra, das histórias dos mais velhos e dos documentos antigos, as leis, normas, procedimentos e os documentos atualizados (as matrículas e os registros de imóveis). Nesse caso, estão em jogo os limites dessa justificação e os mecanismos de produção das exigências de juridicidade.

Para o procurador, se a demora é complicada diante das exigências legais, procedimentais, documentais, ela tem algum sentido – pois está em jogo a garantia do bem comum, que precisa ser protegido, pela “segurança jurídica” conferida por um “procedimento racional” a que devem ser submetidas as demandas sociais: ou seja, a

obediência ao “devido processo legal”. Assim, não é estranho que, diante dos requisitos de um processo legal e das condições apresentadas (por exemplo, ter que produzir e atualizar reivindicações segundo uma forma própria), a questão seja ainda pequena. Porém continua sendo inegável a verdade fática de as terras serem dos moradores de Casca (classificada como *caso fácil*), deles morarem ali há duzentos anos, dos graus de objetividade apresentados – principalmente conferidos pela existência da associação, do testamento e de laudos antropológicos – por isso a “vergonha” diante da resposta à comunidade. Pode-se entender então que Casca (enquanto caso evidente) só pode ser sacrificada em nome da segurança, ou seja, de um controle da questão quilombola através de um procedimento que dê segurança, ameaçada em casos que possam ser parciais, comprometidos, difíceis de acreditar na sua juridicidade.

Então o *ter e não ter* pode ser lido como efeito das estratégias de poder engendradas em torno da questão quilombola. Os dispositivos de poder agem nas possibilidades e limites da justificação exigida no pleito das comunidades. Na medida em que se classifica o direito das comunidades remanescentes de quilombos como *novo*, parece estar em jogo uma imagem “sincrônica e espacial” da diferença cultural. Opõe-se a tal imagem a possibilidade da “herança cultural da escravidão [... que introduz] um outro *locus* de inscrição e intervenção” (Gilroy, 2001).

Eu gostaria de ressaltar nossa concepção de como a comunidade quilombola é discutida ou contemplada no processo de regularização? Tem sido muito confuso tudo porque a forma de vida nem sempre a forma de vida dessas comunidades, a forma como estão instaladas, ou a forma como constrói o seu modo de viver, ele tem sido respeitado. [...] Então eles tem nos perguntado muito que direito que nós quilombolas temos. Uma pergunta porque: constitucionalmente o artigo 68 traz no seu bojo o direito as terras quilombolas. Mas efetivamente esse artigo não tem sido aplicado. Porque nós estamos a mais de 300 anos tentando aplicá-lo. Se gasta muito mais energia para debater o artigo, regulamentar o artigo, questionar o artigo, do que propriamente efetivar o artigo no processo de regularização. E tem sido muito desgastante para nós porque você tem comunidades seculares no seu território que estão vivendo completamente, *secularmente, numa situação de incerteza. Temos certeza que a terra é nossa, temos certeza da nossa identidade, mas não temos certeza da forma que vai ficar se depender da titulação* (Trechos

da fala da Jô Brandão, liderança quilombola, integrante da Diretoria da CONAQ, na Capacitação dos Servidores do INCRA que trabalham com quilombos - Brasília/2007).

No caso de Casca, é como se houvesse a certeza de que os direitos existem, mas não a previsibilidade de sua garantia jurídica. Se não há dúvidas sobre a dignidade do pleito dos moradores de Casca para os atores envolvidos nos procedimentos de regularização fundiária, já se exauriu o tempo de justiça.

3.2 “Os procedimentos”: disputas em torno da normatização

Mais do que a demora nos procedimentos administrativos de regularização fundiária das terras de quilombos, as possibilidades de pleito dos quilombolas e as resistências à institucionalização das demandas exigem direcionar o olhar para as disputas em torno do que se concebe como procedimento administrativo, as exigências postas e pressupostos implícitos. As normas em torno dos procedimentos vêm sendo intensivamente alvo de críticas, novas propostas e modificações, desde o advento da Constituição Federal de 1988. O que interessa diretamente a este trabalho não são apenas os argumentos utilizados nas disputas entre os favoráveis à demarcação do território étnico e os que se concentram na defesa da titulação exclusiva das áreas ocupadas, mas, a mudança contínua de exigências para que os grupos se apresentem como quilombolas e cumpram os requisitos necessários à titulação e os dispositivos de segurança que incidem nos discursos e justificações acionados para as modificações. Assim a defesa da titulação da “área ocupada” (em oposição ao reconhecimento e titulação do território) não é tomada como expressão de uma visão simplista do direito - baseada num positivismo jurídico não aberto ao Estado pluriétnico - mas ligada a estratégias de poder que reacendem a “onda negra”.

3.2.1 Primeiras pressões: pela regularização de terras e estabelecimento de procedimentos

Não foram instituídos, logo nos anos posteriores à promulgação da Constituição Federal de 1988, instrumentos para fazer valer os direitos “consagrados” na carta aos quilombolas, como definidos órgãos públicos competentes, instituídos ritos processuais etc. Permaneceu um cenário de ausência de instrumentos jurídicos específicos relacionados ao reconhecimento de direitos territoriais aos grupos negros. Nesse período, as demandas surgidas no plano estatal foram encaminhadas de formas diversas: a partir da instalação de inquéritos no Ministério Público Federal; pela abertura de procedimentos administrativos junto à Fundação Cultural Palmares; pela intervenção de órgãos estatais e de superintendências regionais do INCRA; por meio de ações judiciais (como os casos de Frechal-MA e de Rio das Rãs-BA).

As disputas em torno dos rumos que tomaria o reconhecimento de direitos às comunidades quilombolas foram impulsionadas, então, pelas demandas que chegaram ao Estado após 1988. Em 1991, o advogado Dimas Salustiano da Silva (1996, p. 23), ligado ao movimento negro maranhense, enviou carta em nome da associação dos moradores das comunidades Rumo-Frechal (município de Mirinzal-MA) para o Procurador Geral da República, solicitando que tomasse “as medidas cabíveis para que, nos termos do art. 68 do ADCT, seja emitido o título de propriedade”. Apesar de não ter sido expedido o título de reconhecimento de domínio, como solicitado, a reivindicação resultou na criação de uma reserva extrativista por meio do Decreto n. 536, de 21 de maio de 1992 (Trecconi: 2006).

Para Dimas Salustiano da Silva (1996), além da garantia da permanência dos quilombolas nas terras, o caso de Frechal fornecia “parâmetros para que outras áreas [pudessem] pleitear judicial ou extrajudicialmente a aplicabilidade do dispositivo ora tão festejado”. Os direitos requeridos pelo grupo (que chegou a ocupar a sede do IBAMA) tornavam-se “concretos e imediatos com a ação judicial de desapropriação proposta junto à 1ª. Vara da Seção Judiciária da Justiça Federal no Maranhão pelo IBAMA, em razão da imissão provisória na posse deferida nos autos do processo citado.” (Silva, 1996: 56).

O Ministério Público Federal ajuizou ações visando garantir os direitos territoriais a comunidades quilombolas em alguns estados. Em 1993, em São Paulo, propôs uma ação judicial pedindo a declaração da comunidade de Ivaporanduva como remanescente de quilombo e a condenação da união a delimitar e demarcar suas terras. No mesmo ano, foram ajuizadas ações em benefício da comunidade Rio das Rãs, na Bahia, contra Bial Agropecuária Ltda. para garantir aos quilombolas “o direito de praticar agricultura de vazante no alagadiço compreendido entre as margens do Rio São Francisco e do Rio das Rãs”. Na ação denunciava-se que a área ocupada pela empresa era da União. Uma segunda

ação em benefício da Comunidade Rio das Rãs foi impetrada contra a União Federal e contra a Bial Agropecuária Ltda., requerendo a adoção de todas as medidas necessárias à delimitação e demarcação da área ocupada pela comunidade negra. (Treccani, 2006: 94).

No Pará, quase todas as áreas foram identificadas e tituladas a partir de uma ação do governo estadual em parceria com as regionais do INCRA, principalmente a partir de 1995. Na fala de um dos advogados, que participou diretamente do processo, “foi decisivo no Pará, o apoio do governador”.

Em Mostardas (RS), logo após a promulgação da Constituição de 1988, os descendentes dos ex-escravos herdeiros das terras da Casca, com base no artigo 68 do ADCT, solicitaram direitos junto à prefeitura municipal. Em 1996, o prefeito da cidade entrou em contato com o Núcleo de estudos sobre identidade e relações interétnicas da UFSC - NUER “solicitando um laudo antropológico e assessoria jurídica [...] para viabilizar o pedido efetuado pela comunidade de Casca, através da EMATER, de regularização fundiária das terras que herdara em testamento aberto em 1826” (Leite, 2004: 47). O procedimento teve início com a intervenção do MPF em 1997, quando foi instalado inquérito administrativo.

O laudo antropológico foi realizado em parceria com a UFSC e com financiamento da Fundação Cultural Palmares e da Fundação Ford, a pedido do Ministério Público Federal. Esse processo permaneceu vinculado ao Ministério Público Federal (que nesse caso assumia um papel distinto do de “fiscal” da lei ou das instituições públicas, para uma espécie de peça central na execução da política) até 2003, quando houve uma mudança na legislação e foi instaurado um processo administrativo no INCRA-RS.

Na Comunidade Negra Furnas de Boa Sorte, em Mato Grosso do Sul, a Fundação Cultural Palmares realizou o estudo antropológico e a delimitação da área, em 1998, conferindo o título da terra – que permaneceu sobreposto a outros títulos particulares. Em 2004, o procedimento foi remetido ao INCRA-MS.

As diversas instâncias de Estado envolvidas e os tipos de procedimentos utilizados no encaminhamento das demandas de regularização das terras mostram que, inicialmente, não houve uma padronização dos procedimentos de regularização fundiária dos territórios quilombolas. Para Almeida (1996: 129-130), o caráter múltiplo da tramitação dos processos de regularização das áreas de quilombos era ditado “pelas circunstâncias específicas de cada situação de conflito e pelo capital de relações sociais dos movimentos quilombolas, ora acumulado no Incra, ora no CNPT (Ibama), ora na Fundação Cultural Palmares, ora em órgãos fundiários estaduais”.

No relatório da audiência da Comissão Nacional Provisória dos Quilombos, no Ministério da Justiça, em agosto de 1996, em Brasília, denunciava-se:

“para se ter uma idéia não existe definição de qual órgão do governo é responsável pela questão dos remanescentes de quilombo. Até agora os encaminhamentos tomados pelo governo, a partir da pressão das comunidades se configuram como ações diferenciadas para atender casos isolados. Segundo os técnicos do INCRA como não existe definição política, na instituição há uma enorme dificuldade para encaminhar de maneira global as demandas das Comunidades Negras Rurais. A Fundação Palmares por sua vez não tem condições estruturais para resolver a questão, tanto que desde 94 vem priorizando a nível de planejamento o trabalho com os negros no meio rural e na prática nada foi efetivado.”

A indefinição do órgão competente para a instalação dos processos de reconhecimento permaneceu até a edição das medidas provisórias em 1999, que transferiram competência para a FCP. Os procedimentos legais também não assumiam uma sistemática e no seu conjunto não eram definidos com exatidão. As indefinições que perpassavam muitos dos processos de emissão de títulos, nesse período inicial, foram denunciadas novamente no 1º Encontro Nacional de Lideranças das Comunidades Remanescentes de Quilombos Tituladas em 2002:

“há aquela velha situação que aconteceu também na comunidade de Ivaporanduva: dois títulos, um se sobrepondo ao outro, porque não havia um entendimento entre as duas entidades do Governo. É o título de reconhecimento da Palmares e o título de concessão de terras do INCRA.” (Dr. Arlindo Gomes Miranda, Palmares, 2002: 37).

Somam-se a essa situação de dupla titulação de áreas pelos órgãos do governo, envolvendo principalmente terras públicas ou devolutas, os casos de sobreposição dos títulos outorgados em nome de associações quilombolas, com títulos em nome de particulares, sem que houvesse desapropriações dos respectivos imóveis. Como exemplo, a Comunidade Furnas de Boa Sorte (entre outras) teve seu processo de reconhecimento iniciado pela Fundação Cultural Palmares em 1998 e foi titulada em 2001. O título

conferido à associação permaneceu sobreposto a doze propriedades particulares que não foram desapropriadas.

Na análise jurídica acerca dos procedimentos de regularização fundiária realizada por Sunfeld, em 2002, o autor ressaltava a “ausência de consenso a respeito das medidas judiciais aplicáveis” (2002: 48). Sua conclusão derivava do quadro normativo pouco consolidado e do “depoimento do Sr. Luiz Fernando do Rosário Linhares – coordenador da coordenação das comunidades remanescentes de quilombos da FCP” na ocasião.

Caso se fosse pensar a regularização fundiária dos territórios quilombolas a partir da homogeneidade dos procedimentos, apontada por Latour como uma das condições de eficácia da circulação do discurso jurídico, seria constatado que os enunciados produzidos não são eficazes nos moldes propostos pelo autor, para a França. Na questão quilombola no Brasil, mais do que uma padronização dos procedimentos, parecem estar em jogo relações possíveis entre a construção das demandas pela identificação e a “vontade política” das instituições. A vontade política se expressa no interesse e nas condições de acionar recursos que podem fazer a questão andar, como a própria definição de órgãos responsáveis.

Num sistema em que o fato de contar com instrumentos judiciais (ou mesmo com os “usos do direito”, como propõe Agrikolianski, 2003) permite-se o que se denomina genericamente de “judicialização da política”, a sobreposição à circulação de discursos jurídicos pelo estabelecimento de determinadas relações pessoais implica a diminuição das possibilidades de representação política da questão, porque os casos em andamento (as experiências) não se consolidam em precedentes, ou seja, mecanismos que poderiam ser facilmente acionados como recursos no encaminhamento político das demais ações. É necessário sempre acionar outras instâncias na produção de enunciados jurídicos sobre a questão territorial, como a possibilidade de estabelecer determinadas relações com instituições e pessoas. Os mecanismos jurídicos (leis, decretos, normas, procedimentos) só fazem sentido ao se acionar um capital de relações com instituições e com autoridades.

3.3 A questão Quilombola em Disputa

As demandas por reconhecimento de direitos territoriais realizadas por comunidades negras, em distintas regiões do Brasil, instalaram o debate em torno da questão quilombola

na esfera pública. Principalmente, fomentaram a abertura de um espaço de disputas em torno da interpretação dos preceitos trazidos pelos artigos constitucionais. O alcance que teria a norma constitucional, a identificação dos grupos beneficiários e os órgãos competentes para realizar os procedimentos tornaram-se pautas de discussões em plenários, congressos e seminários e começaram a integrar textos de leis e decretos.

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

A expedição de atos normativos relacionados à previsão constitucional de direitos aos remanescentes de quilombos teve início com a publicação da Portaria 307, em 1995, pelo INCRA. A portaria disciplinava a demarcação de áreas quilombolas e a criação do projeto especial quilombola em áreas públicas federais, arrecadadas ou obtidas pela união em processos de desapropriação. O ato vinha dar respaldo à ação do INCRA em estados como Bahia e Pará, em que haviam sido instaurados procedimentos para a regularização de territórios quilombolas. Adotava como fundamento jurídico para as desapropriações, em benefício de comunidades quilombolas “*o interesse social para fins de reforma agrária*” (Sunfeld, 2002: 47).

Em 1995, o INCRA criou uma equipe com a tarefa de elaborar e acompanhar a implementação da política quilombola, o que resultou na titulação das terras da Comunidade de Boa Vista (Oriximiná – Pará). “A comunidade apresentou seu pedido na Unidade Avançada do INCRA em Santarém (PA) e ela mesma realizou a auto-demarcação do seu território, estabeleceu seus limites, posteriormente reconhecidos e consagrados pela topografia do INCRA” (Treccani, 2006: 101). Para Treccani (2006: 102) “esta titulação pode ser considerada como um marco jurídico relevante, que consubstancia o entendimento institucional da auto-aplicabilidade do art. 68 do ADCT e da atribuição ao INCRA da competência de implementar este artigo”.

Entre novembro de 1995 e novembro de 1998, foram expedidos 6 títulos pelo INCRA no estado do Pará. A expedição desses títulos foi realizada principalmente em terras públicas federais, arrecadadas e matriculadas em nome da união. Para Treccani (2006, 102-

103) o INCRA já contava, naquele momento, com um procedimento para expedição de títulos em terras públicas.

Nesse mesmo contexto, em que se expediam portarias, discutiam-se dois projetos legislativos visando à promulgação de uma legislação para “regulamentar o artigo 68”. No Senado tramitava o projeto de lei 129 de 1995, de autoria da Senadora Benedita da Silva, do PT de SP, ligada ao movimento negro urbano. E na câmara dos deputados, Alcidez Modesto (PT/BA), ex-padre católico e ligado à militância da CPT realizava uma proposta um pouco distinta, pois o deputado atuava na situação de conflito envolvendo a comunidade de Rio das Rãs, na Bahia.

Para Arruti (2006: 102) os dois projetos são representativos de posições distintas quanto aos direitos contemplados. O autor situa o projeto da Senadora Benedita nas proximidades de uma posição “primordialista”, que toma a questão quilombola “como ícone da “consciência” e da “cultura negra”. A ação faz parte de uma crítica da democracia racial e associa o artigo 68 à idéia de uma reparação da dívida histórica. Esse posicionamento não se centra nas “questões agrárias e fundiárias, estando ligado às preocupações com a produção de uma identidade e de um orgulho racial que têm na recuperação do ‘mundo africano entre nós’ e no exemplo da resistência” sem fim (Arruti, 2006:102). Já o projeto de Alcidez Modesto encontrava-se mais próximo do que Arruti classifica como um posicionamento “ressemantizador”. A posição *ressemantizadora* emerge ligada “à expectativa de que o ‘artigo 68’ realize aquilo que o I Plano Nacional de Reforma Agrária não conseguiu: fazer com que o ordenamento jurídico nacional reconheça a legitimidade das modalidades de uso comum da terra, que remetem a um direito popular anterior e/ou alternativo ao regime implantado com a Lei de Terras de 1850 e seus desdobramentos” (Arruti, 2006: 101).

O deputado Luiz Alberto (PT-BA), relator da comissão da câmara encarregada de analisar os projetos de lei, apresentou um substitutivo juntando as propostas anteriores num único projeto de lei (nº 3.207/97) que, depois de muitos debates e reformulações, foi aprovado pelo Congresso Nacional em 18 de abril de 2002.

Paralelamente às discussões travadas no parlamento, órgãos do governo iniciaram um processo de regulação dos trâmites necessários e dos critérios a serem observados no reconhecimento das terras de quilombos. A Fundação Cultural Palmares expediu a Portaria 25, em 1995, disciplinando a constituição de grupo para estabelecer as normas que regerão os trabalhos de identificação e delimitação das terras ocupadas por comunidades remanescentes de quilombos. No ano seguinte, foi criado um grupo de trabalho

interministerial com a finalidade de elaborar propostas de procedimentos administrativos necessários à implementação do artigo. A iniciativa de setores do governo, principalmente, Fundação Cultural Palmares e Casa Civil, resultou numa proposta de decreto.

Segundo Treccani (2006; 109), essa proposta encontrou forte resistência, pois não eram contempladas contribuições discutidas nos encontros de representantes do movimento quilombola e negro com parlamentares do Congresso Nacional, onde estavam tramitando as duas propostas de regulamentação do artigo 68. Se a expedição de um decreto corroborava a tese defendida pelo MPF de que “o artigo constitucional é “auto-aplicável” – dispensando, por isso, uma lei de regulamentação” - tinha como efeito prático “o descarte de todo o debate público acumulado pelo confronto entre os dois projetos de lei” que a ANCRQ estava trabalhando para construir uma alternativa de consenso. “O texto do decreto não refletia, nem aproximadamente, tais debates”. O desacordo entre movimento e governo “levaria a que, no encontro de comunidades negras rurais do nordeste – realizado em Teresina (PI) em outubro de 1999 - a ANCRQ preparasse um documento ameaçando cortar todas as relações com a FCP (Arruti, 2006:111).

Representantes da Comissão Pró-Índio, de São Paulo, ao analisar a minuta do decreto e depois de apontar a necessidade de contextualizar a questão quilombola no debate agrário mais amplo e apresentar o trabalho desenvolvido até então pelo INCRA e pelos governos dos estados de São Paulo, Pará e Maranhão, levantavam o equívoco do novo decreto de considerar a questão como “prioritariamente cultural”.

No bojo desses desentendimentos, a partir de 1999, começaram a ser expedidas Medidas Provisórias que acabaram definitivamente delegando a competência para executar as ações de regularização fundiária para o Ministério da Cultura e, dentro de sua estrutura, para a Fundação Cultural Palmares. A Medida Provisória 1.911-11, de 26 de outubro de 1999, acrescentou a alínea c ao artigo 14 da Lei 9.649/98, delegando ao Ministério da Cultura a competência para o “cumprimento do disposto no art. 68 do Ato das disposições Constitucionais Transitórias.” No mesmo ano, o Ministro da Cultura transferiu à FCP a execução dos trabalhos por meio da Portaria Ministerial 447 de 2 de dezembro de 1999. Em 2000, a medida provisória n. 2.123-27 acrescentou o inciso III e o parágrafo único ao art. 2 da Lei n. 7.668/88 (a qual criou a Fundação Cultural Palmares), tornando lei as atribuições delegadas a FCP pela portaria ministerial. Em 2001, houve uma maior especificação das atribuições do MC, a partir da MP 2.123-28 de 26 de janeiro de 2001, que passou a “aprovar a delimitação das terras dos remanescentes das comunidades de quilombos, bem como determinar as suas demarcações, que serão homologadas mediante

decreto.”

A partir dessas medidas provisórias, a Fundação Cultural Palmares tornou-se “a única responsável pelo tema, colocando em risco processos já iniciados por outras agências governamentais, como o INCRA” (Arruti, 2006). Entretanto a atribuição de competências a Palmares não chegou a ocasionar a transferência dos processos em curso nas diversas instâncias.

3.3.1 O Decreto do Executivo: dispositivo de segurança

No ano de 2001, o governo expediu o decreto 3912 e a Casa Civil emitiu o Parecer SAJ n.1.490/01. O parecer da Casa Civil da Presidência da República expedido com a finalidade de responder sobre a competência do Ministério do Desenvolvimento Agrário, para realizar desapropriações de terras particulares trouxe várias questões a respeito dos procedimentos adotados até então. Primeiramente, defendia a necessidade na leitura dos dispositivos constitucionais de relacionar os termos “ocupando suas terras” (do art. 68 ADCT) com a idéia de “posse prolongada” e “posse qualificada”. Depois, relacionou as expressões “é reconhecida à propriedade definitiva” com a idéia de um “direito subjetivo preexistente”, ou seja, é preciso ter propriedade – mesmo informalmente – para poder reivindicar. Em relação à desapropriação de áreas particulares considerou inadmissível a postura do INCRA e enfatizou que o Estado deveria centrar-se no papel de emissor de títulos de propriedade.

“se nem a Fundação Cultural Palmares e o Ministério da Cultura, que tem a competência exclusiva para reconhecer o direito de propriedade aos remanescentes das comunidades de quilombos, não podem desapropriar os imóveis referidos no art. 68 do ADCT, impossível admitir que o Ministério do Desenvolvimento Agrário ou o INCRA expropiem esses bens” (Parecer SAJ n. 1.490/2001 da Casa Civil).

O reconhecimento de direitos territoriais não poderia colocar em jogo a noção de propriedade configurada. Isto é, a possibilidade de tornar visível as territorialidades negras só poderia ocorrer não comprometendo em nada o direito de propriedade instituído. A

ameaça representada pelo novo dispositivo foi respondida de forma brusca. O parecer SAJ n. 1.490/2001 da Casa Civil alertava que as desapropriações poderiam:

“caracterizar conduta tipificada no código penal como crime praticado por funcionário público contra a administração em geral, bem como configurar ato de improbidade administrativa descrito na lei 8.429/92.”

O Parecer da Casa Civil explicita o perigo provocado no caso de ocorrerem desapropriações, ameaçando os agentes públicos que tivessem a conduta criminosa de desapropriar particulares. Era preciso conter aqueles que poderiam ter relações com os grupos negros ou se engajassem na construção de um rito administrativo perigoso. Como evidenciara Salustiano - o caso de Frechal poderia se tornar exemplar - bem como as ações do governo do estado no Pará, realizadas em parceria com o INCRA. Não permitir a constituição de precedentes, não possibilitar que os casos encaminhados de titulação se tornassem paradigmáticos na constituição de um caminho para a titulação das terras de quilombos tornou-se estratégico no controle das possibilidades que poderiam instalar os “novos direitos”. O que foi corroborado pela continua mudança de regras que tornava todo o processo em curso sujeito a questionamentos. Cortavam-se os elos de possibilidade de institucionalização da questão quilombola.

Em contraposição ao ato de censura sobre os procedimentos que vinham sendo executados, o governo estabeleceu novas regras para o reconhecimento dos remanescentes das comunidades de quilombos. O decreto 3.912 de 2001 representava a proposta feita pelo executivo para a regulamentação do artigo 68 do ADCT. A proposta manteve a FCP como principal órgão na execução da política. Mas, principalmente, trouxe a seguinte definição de “remanescentes”:

“somente pode ser reconhecida a propriedade sobre terras que eram ocupadas por quilombos em 1888, e estavam ocupadas por remanescentes de quilombos em 5 de outubro de 1988”.

Então, a partir desse entendimento, só poderiam ser beneficiários dos direitos referentes ao artigo 68 ADCT os “remanescentes de quilombos” que comprovassem estar na posse pacífica das terras ao longo de pelo menos cem anos, entre 1888 e 1988. Os critérios acionados na validação dessa interpretação estavam diretamente relacionados a dois aspectos principais: descaracterização da autoatribuição como critério à construção da

identidade e valorização da idéia da *prova*; mudança do caráter coletivo dos direitos para instituí-los como individuais.

O projeto-de-lei que tramitava no Congresso, resultante das discussões entre parlamentares, acadêmicos, lideranças quilombolas e do movimento negro, foi inteiramente vetado pelo Presidente da República, em 2002. O veto acolheu em parte manifestações do Ministério da Justiça e da FCP e retomou os argumentos do Parecer da Casa Civil. O Veto Presidencial trazia como “razões”: limites à ampla noção de quilombos proposta pelo projeto, reiterava os argumentos do parecer 1490/2001, fixava limites para a ocupação das terras de 1888 a 1988, considerava inconstitucional a desapropriação de área particulares. O veto foi mantido pelo Congresso Nacional em 27 de maio de 2004 e o projeto foi arquivado em 28 de junho de 2004.

Para Arruti (2002), por meio do veto, o governo destituía um instrumento “fruto de um esforço pelo mais amplo consenso possível” entre diversas entidades governamentais, não-governamentais e comunidades quilombolas. O Projeto-de-lei vetado consagrava critérios como a autoatribuição da identidade quilombola, a reivindicação do território e a titulação coletiva das terras. Além disso, previa a possibilidade de desapropriações nos casos em que os territórios quilombolas incidissem sobre áreas tituladas e instituía a possibilidade da titulação em nome de entidade representativa da comunidade. O Projeto-de-lei ampliava para os órgãos da administração estadual e outros órgãos da esfera federal, incluindo o Ministério Público, a possibilidade de abrirem processos oficiais e de emitirem declarações de reconhecimento (Arruti, 2002).

Se o desprezo pelas experiências nos estados já indicava a restrição de direitos, a institucionalização da nova categoria não permitia que a maioria dos grupos pleiteasse reconhecimento. Naquele ano, das quase três mil comunidades cadastradas como “remanescentes de quilombos”, menos de dez conseguiriam validar seus títulos. E nos poucos casos em que isso ocorreu, o artigo 68 não seria necessário, pois o instituto do usucapião garantiria os mesmos benefícios do decreto num período menor. Menos do que uma reformulação dos procedimentos, o ato do executivo consistiu numa estratégia de esvaziamento do artigo constitucional (Arruti, 2002).

Com o decreto de 2001, eram rompidas as esperanças de um encaminhamento fundamentado a partir de critérios como a autoatribuição e a identificação do território quilombola. O executivo instituía uma espécie de usucapião que privilegiava o indivíduo remanescente e sua prolongada posse, em detrimento de sua inserção num grupo étnico e na reivindicação de um território. E de fundo, requisitava a “prova” das origens

quilombolas, por meio de uma demonstração da permanência secular sobre a terra, que pudesse ser visualizada a partir dos parâmetros do direito estatal.

Se a falta de instrumentos normativos e a necessidade de instituí-los representam um desafio à constituição de um Estado que leve em conta as diferenças culturais, as tensões no processo de regulação da questão quilombola levam à não continuidade e cumulatividade das experiências. A nova regulamentação paralisou “todos os processos em curso que vinham sendo encaminhados pelo INCRA e pelos institutos de terras estaduais” (Arruti, 2006: 113). Treccani (2006: 48) lembra que todos os casos de titulação de terras, com a participação do INCRA “remontam o período anterior a 10 de setembro de 2001”.

Em 2001, encontravam-se 29 áreas tituladas pela Fundação Cultural Palmares (Palmares, 2002). Muitas delas com problemas fundiários, pois os títulos fornecidos às Associações permaneceram sobrepostos aos títulos de particulares. Com o novo decreto de 2001, a FCP passou a atuar “em parceria com governos estaduais para a titulação de terras” e a partir de convênios com universidades. Tal tarefa era executada pelos “governos estaduais em parceria com o INCRA” (Sunfeld 2002: 53). Entretanto, para Sunfeld, permanecia o “desafio maior” que estava na “desintrusão” de áreas particulares internas aos territórios reconhecidos pelas comunidades quilombolas.

A finalização dos procedimentos de regularização territorial iniciados pela Palmares (como a desapropriação dos particulares) ficou à mercê de novos investimentos jurídicos, administrativos e financeiros que somente poderiam se concretizar com a expedição de novos atos normativos - uma vez que as desapropriações, além de não estarem previstas no decreto, haviam sido proibidas pelo Parecer da Casa Civil.

Se inicialmente os procedimentos não seguiram um processo homogêneo permanecendo refém das relações estabelecidas, principalmente por militantes em estados como Pará, Maranhão e Bahia, a mudança contínua de competências, por meio da expedição de atos normativos também abre espaços para encaminhamentos diversos e, principalmente, para redefinições dos “direitos” em jogo. Enquanto as ações desencontradas, inicialmente propostas por meio de movimentos sociais e do Ministério Público, tencionavam o estado a adotar medidas, o novo ato normativo tendia mais a controlá-las, reduzi-las e enquadrá-las do que dar respostas às novas demandas.

3.3.2 O Decreto de 2003: o executivo enquanto espaço de discussão

A oposição às exigências comprobatórias do Decreto Federal de 2001 e à redução ao caráter individual dos direitos contemplados na Constituição Federal de 1988 foi intensa por parte de movimentos sociais, pesquisadores e procuradores do MPF. A denúncia acerca das estratégias de redução de direitos aos quilombolas com o novo comando normativo aparece na publicação realizada pela Comissão Pró-Índio, *Quilombos: a hora e a vez dos sobreviventes*, em 2001, com várias análises questionando o decreto. Pelo menos três procuradores do MPF emitem pareceres sobre a inconstitucionalidade: *A inconstitucionalidade do Decreto 3.912 de 2001*, escrito por Marcelo Beckhausen; *Breves considerações sobre o decreto 3.912/2001*, de Deborah Duprat; e *O processo administrativo relativo às terras de quilombos: análise do Decreto 3.912/2001*, escrito por Rothemburg.

O decreto instalaria exigências de controle sobre o processo de reconhecimento que levaria a uma “sobrecarga” (Beckhausen, 2007: 24). Se a expedição do decreto visa reduzir as possibilidades interpretativas abertas à expressão remanescentes de quilombos, ele acarreta um fechamento brusco que inviabiliza toda a política. Para Beckhausen, o decreto violou “o princípio constitucional da razoabilidade” e da “proporcionalidade”, no momento em que aumenta demasiadamente as medidas necessárias para o cumprimento de determinadas exigências. E “quem atropela um princípio constitucional, de grau hierárquico superior, atenta contra o fundamento de toda a ordem jurídica”

O decreto foi classificado de inconstitucional por condicionar norma de direito fundamental e modificar sua abrangência. As normas de direito fundamental são indisponíveis, portanto:

“os direitos fundamentais são todos *ex-lege*, conferidos diretamente pela constituição, e imediata e plenamente realizáveis, não se admitindo a intermediação de ato, de que natureza for, para seu exercício pleno, muito menos para impor-lhes restrições ou diminuir o seu alcance, como pretendeu fazer o decreto ora objeto de análise” (Duprat, 2007).

Para a autora, era inconstitucional também porque “a pretexto de interpretar a norma constitucional e dar-lhe correta aplicação, reproduz discurso próprio de práxis escravagista” ao fixar marcos temporais e exigir a inamovabilidade do grupo por um

grande período.

A ABA, a respeito do Anteprojeto de Decreto, já havia se posicionado: deveria “ser rejeitado em bloco, na medida em que não contempla[va], nem incorpora[va], o acúmulo dos debates e da experiência dos últimos anos”. A consulta pública proposta pelo governo poderia servir apenas para “mascarar a imposição de uma problemática e deixar de fora aqueles que excluídos dos meios de produzir um discurso a partir de um corpo de normas e saberes propriamente ‘políticos’”.

Em carta, entidades ligadas ao movimento negro denunciaram o desprezo, por parte do governo às experiências realizadas nos estados.

“As iniciativas do INCRA produziram um acúmulo que deveria, com certeza, ser considerado na elaboração do decreto em pauta. Foi instituído no INCRA um procedimento ágil e eficaz para a regularização das terras de quilombo incidentes em terras devolutas que deveria ter sido incorporado ao decreto. E que poderia também subsidiar a reflexão quanto aos procedimentos mais adequados nos casos de incidência em domínios particulares. Infelizmente, o anteprojeto ignorou os procedimentos administrativos que possibilitaram a titulação das terras de dezoito comunidades quilombolas - o que representa mais da metade dos títulos já concedidos.”

Na entrada do novo governo, em 2003, foi criado um grupo de trabalho interministerial com a finalidade de discutir uma nova proposta normativa para a operacionalização do artigo 68 do ADCT. O grupo instituído pelo Decreto de 13 de maio de 2003 foi coordenado pela Casa Civil da Presidência da República e pela Secretaria Especial de Políticas para a Promoção da Igualdade Racial. Contou, ainda, com representantes de órgãos do governo e comunidades quilombolas.

Uma das questões mais difíceis, apontada no Relatório de um dos consultores contratados, dizia respeito à desapropriação de terras particulares. Os direitos conferidos aos quilombolas sobre a terra não seriam os mesmos dos indígenas. Enquanto os indígenas teriam um direito “originário”, relacionado ao fato de já estarem no continente quando ele foi ocupado, os negros teriam entrado no Brasil como escravos e adquirido o direito à propriedade posteriormente. O direito das comunidades negras estaria relacionado ao desrespeito à “dignidade” dos grupos e à “dívida histórica”.

Nota-se uma desarticulação na concepção dos direitos concernentes a esses grupos e a desapropriação de áreas particulares. Se na discussão em torno do reconhecimento de direitos a dimensão histórica faz sentido, alertando para a diferença com relação aos indígenas, na desapropriação, as dificuldades são colocadas principalmente na existência dos instrumentos jurídicos. Para Treccani, o problema seria resolvido com uma legislação específica: como uma “desapropriação por interesse social para fins étnicos”.

“O Estado do Pará, o único até hoje a desapropriar, utilizou a desapropriação por utilidade pública, outros sugerem que se use a desapropriação por interesse social, outros ainda que se faça uma nova lei (pessoalmente acho que está é a melhor solução). Poderia se aproveitar o Estatuto da Promoção da Igualdade Racial (projeto do Paim que foi aprovado em dezembro pela Comissão especial da Câmara) e criar a desapropriação por interesse social para fins étnicos. Seria importante também criar títulos da dívida quilombola para evitar de ter que pagar a terra em dinheiro, fato que iria dificultar muito o uso desse instrumento” (Souza, 2003).

Algumas posições em torno da desapropriação retomaram a discussão sobre a não necessidade de desapropriar:

“A questão de desapropriação para a reforma agrária no caso das comunidades remanescentes de quilombos é totalmente incabível, pois a norma constitucional já reconhece e transfere automaticamente a propriedade definitiva como sendo dos quilombolas, sendo eles os verdadeiros donos” (Souza, 2003: 13-14)

3.3.3 O Novo Decreto

Os trabalhos realizados pelo grupo de trabalho interministerial resultaram na expedição de um novo decreto em 2003 e na revogação do decreto de 2001. O Decreto Federal nº 4.887, de 20 de novembro, de 2003, transferiu para o INCRA a competência para instaurar os procedimentos necessários à regularização fundiária dos territórios quilombolas. Se em

2001 ameaçavam-se os técnicos da autarquia que ousassem desapropriar terras particulares com a possibilidade de uma ação de improbidade administrativa, conforme Nota da Casa Civil, o novo momento, consolidado no Decreto 4.887/2003, conferia total competência à autarquia, inclusive para desapropriações.

No Decreto 4.887/2003, foram retomados os princípios norteadores do projeto-de-lei vetado no governo Fernando Henrique Cardoso e, em parte, as expectativas dos agentes engajados na promoção dos direitos às comunidades quilombolas, principalmente a “autodefinição”, como condição para a identificação dos remanescentes de quilombos; a noção de território, para designar a “área ocupada”; e a necessidade da desapropriação de áreas particulares incidentes no território identificado.

“adotar este caminho significa reconhecer que o art. 68 do ADCT não tem caráter expropriatório como afirmavam alguns juristas: vários ministros do Supremo Tribunal Federal, consultados informalmente pelo GTI, não aceitaram o simples cancelamento dos registros de propriedade sem desapropriação” (Souza, 2003).

Treccani, na sua intervenção no grupo de trabalho que elaborou a minuta do Decreto 4.887/2003 considerava a desapropriação o ponto mais importante. Enquanto o destino de áreas públicas para a titulação de territórios quilombolas estava ocorrendo em vários estados ligado a decisões jurídicas e políticas localizadas. A desapropriação de terras particulares, juntamente com a autodefinição como condição principal para o reconhecimento da identidade étnica do grupo consolidava nacionalmente a possibilidade de abertura para uma interpretação mais ampla e democrática dos direitos instituídos.

Além de consagrar a autodefinição, o decreto estabeleceu outros critérios para que um grupo social reivindique a condição de “remanescentes das comunidades dos quilombos”: “trajetória histórica própria”, “relações territoriais específicas” e “ancestralidade negra relacionada com a resistência à opressão histórica sofrida”. O cenário favorável conformado pela afirmação jurídica da expansão das novas demandas dentro do Estado, foi corroborado pela ratificação realizada pelo Brasil da Convenção 169 da OIT, em 2005.

A afirmação de critérios como a “autodefinição”, a capilaridade da instituição com sedes em todos os estados e a organização dos movimentos sociais que atuam na luta permitiram uma significativa expansão no número de procedimentos instaurados. Em 2007, no INCRA, já haviam sido instaurados 450 processos de regularização territorial.

Com as novas normas, houve uma relativa padronização dos procedimentos a serem seguidos no reconhecimento das áreas e na regularização fundiária. Os procedimentos, dentro do INCRA, foram regulamentados pelas instruções normativas: a IN 16/2004 e a IN 20/2005, que mantiveram fielmente as noções constantes no Decreto 4.887/2003.

Entretanto, apesar das expectativas geradas com as mudanças ocorridas na entrada do governo Lula, em cinco anos foram tituladas apenas cinco comunidades. Se o instrumento foi julgado mais adequado pelos atores inseridos no processo, as titulações de terras não aconteceram. E foram assinados apenas dois decretos desapropriando terras particulares, referentes às Comunidades Família Silva em Porto Alegre/RS e Caçandoca, São Paulo.

Não tem processo novo, a maior parte dos processos a nível de Brasil são 2004, 2005, 2006... [...]. Bem poucos são novos. Isso significa que vai se arrastando a decisão [...]. É inadmissível, no meu entender, que em agosto de 2003, num encontro entre a SEPPIR, MDA, INCRA, foram escolhidas trinta áreas prioritárias p/ serem tituladas em 2004. E só as duas da áreas do Pará foram tituladas das trinta. (Treccani, entrevista concedida em 2008).

As expectativas e possibilidades visualizadas não se consagraram em números. Acusa-se o governo de permanecer “preso às amarras burocráticas e às pretensas discussões jurídicas que emperram o andamento dos processos”:

“Durante o ano de 2003, a *paralisia* foi *justificada* pelo argumento de que o governo não poderia titular porque faltava o decreto regulamentar. Aprovado o Decreto 4.887/2003, alegava-se que o Incra não poderia atuar sem uma instrução normativa. Norma que foi editada apenas em abril de 2004 sem trazer grandes acréscimos ao texto do decreto. No entanto, isso ainda não foi suficiente para alavancar os processos porque, segundo o que se ouviu dos técnicos do Incra, a instrução normativa precisava ser aprimorada a fim de evitar futuros problemas com o Poder Judiciário. Finalmente, em setembro de 2005 foi editada uma segunda instrução” (Comissão Pró-Índio, 2007).

3.4 A instabilidade institucional da questão quilombola: nova tentativa de fechamento

A expedição do decreto 4.887/2003 abriu espaço para a homogeneidade dos procedimentos de regularização fundiária dos territórios quilombolas. Apesar de uma série de indefinições ainda perpassarem os atos a serem realizados para a titulação das terras, a maior parte dos procedimentos que tramitavam em instâncias diversas (MPF, Fundação Cultural Palmares) passaram para o INCRA. A grande capilaridade do INCRA, presente em todos os estados, também favoreceu a instauração de novos procedimentos.

Contudo, quando começou a se consolidar um rito administrativo que condensava as exigências, os pressupostos, as dificuldades para a construção de uma política governamental em torno dos territórios quilombolas, novos questionamentos passaram a ser colocados. Já em 2005, o PFL impetrou uma Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIN) alegando a inconstitucionalidade tanto da expedição do decreto, quanto do conteúdo da referida norma. Nos anos seguintes, principalmente em 2007, iniciou-se uma campanha de massa contra a política de reconhecimento e contra o decreto expedido no governo Lula. E, em 2008, o decreto passou a ser alvo de questionamentos no Legislativo e dentro das próprias instâncias governamentais, o que culminou numa proposta de alteração da Instrução Normativa do INCRA.

Na ADIN, movida em 2005, foram retomados questionamentos referentes às noções de autoatribuição, de território étnico e questionada a necessidade de desapropriações de áreas particulares incidentes sobre aquelas identificadas pelo INCRA. Essa ação ainda não foi julgada e permaneceu sem movimentação nos anos 2005 e 2006.

No ano de 2007 – quando os procedimentos administrativos dentro do INCRA começam a ganhar expressão pública com a aplicação do Decreto 4.887/2003 – veem-se intensificar os questionamentos ao Decreto e a Instrução Normativa vigentes. Orquestraram-se denúncias nos meios de comunicação (várias reportagens de jornais condenando o processo de reconhecimento serão abordadas no próximo capítulo), intervenções administrativas, audiências públicas, proposições legislativas e a retomada da ADIN, com a entrada de diversos atores sociais no processo judicial, na condição de *amicus curiae*. No quadro abaixo se pode ter uma idéia da movimentação a partir das juntadas de documentos das entidades que entraram na ação e as datas em que peticionaram.

24/03/2008	Conclusos ao Relator	
24/03/2008	Juntada	PG nº 38772/2008, do Partido da Frente Liberal - PFL, requerendo a substituição processual tendo em vista nova denominação do partido para Democratas.
27/11/2007	Juntada	PG nº 191817/2007, da Sociedade Rural Brasileira, requerendo o seu ingresso no feito, na qualidade de 'amicus curiae'.
03/10/2007	Juntada	DO PG Nº 159727/07 da Procuradoria da República no Estado de SP, encaminhando copia da MOÇÃO PÚBLICA /112 assinaturas.
12/09/2007	Juntada	DO PG Nº 146409/07 da Associação Brasileira de Celulose e Papel - BRACELPA, apresentando manifestação.
29/08/2007	Juntada	PG Nº 136864/07 da vice-presidente da Secretaria da Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil -CNA, solicitando que seja realizada audiência.
15/08/2007	Juntada	PG 126181/07 da Confederação Nacional da Industria - CNI requerendo ingresso na qualidade de "AMICUS CURIAE"
27/06/2007	Juntada	DO PG Nº 99619/07 da Confederação da Agricultura e Pecuaria do Brasil - CNA, requerendo ingresso na qualidade de "AMICUS CURIAE".
28/02/2007	Juntada	DO PG Nº 24180/07 do estado de SC, requerendo ingresso na qualidade de "AMICUS CURIAE".
14/12/2004	Juntada	DO PG Nº 134292/04 DA Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Estado do Pará - FETAGRI-PARÁ, requerendo ingresso na qualidade de "AMICUS CURIAE"
08/10/2004	Juntada	DO PG Nº 103698/04, DO COHRE; Centro de Justiça Global; Instituto Socioambiental - ISA; Instituto de estudos, formação e assessoria em políticas sociais - POLIS e Terra de Direitos, requerendo ingresso na qualidade de "AMICUS CURIAE"
30/09/2004	Juntada	POR LINHA PG Nº 102249/04, do Instituto PRO BONO, CONECTAS DIREITOS HUMANOS E SOCIEDADE BRASILEIRA DE DIREITO PÚBLICO, requerendo ingresso na qualidade de "AMICUS CURIAE"
30/09/2004	Despacho ordinatório	EM 29.09.04, NO PG Nº 102249/04 "JUNTE-SE POR LINHA"
16/09/2004	Autos devolvidos	da PGR, com parecer pela improcedência do pedido.
12/08/2004	Recebimento dos autos	da AGU, dom defesa (PG Nº 86513/04).
12/07/2004	Juntada	DO PG Nº 77434/04 do Presidente da República, prestando informações
25/06/2004	Distribuído	MIN. CEZAR PELUSO

Quadro: Peças Juntadas na ADIN 3912 - STF - Fonte: Adaptação da movimentação da ADIN 3912 - STF.

Justamente quando os procedimentos administrativos de regularização fundiária começam a ganhar expressão, os instrumentos tornam-se alvos de acirradas discussões. Na tentativa de desmantelamento dos instrumentos vigentes – o Decreto 4.887/2003 e a Instrução normativa 20 do INCRA – foram impetradas ações judiciais, legislativas e administrativas que visam modificar tanto a definição de categorias presentes no texto legal como anular os procedimentos de regularização fundiária em curso.

Na esfera legislativa, em 2007, os deputados federais Valdir Colato (PMDB-SC) e Waldir Neves (PSDB-MS) propuseram o Projeto de Decreto Legislativo 44/07 visando

sustar o Decreto 4.887/2003 e todos os atos administrativos dele decorrentes. O deputado de Santa Catarina participa de um movimento de produtores rurais que questiona o reconhecimento da comunidade quilombola Invernada dos Negros.

A proposta legislativa já foi votada nas três comissões: Comissão de Direitos Humanos e Cidadania, Comissão de Agricultura e Comissão de Constituição e Justiça. O projeto recebeu parecer favorável à mudança do Decreto 4887/2003 nas duas últimas comissões e, desfavorável, na de Direitos Humanos e Cidadania. Com isso, foi remetido ao plenário do congresso para votação.

Além das contestações ao Projeto do Colato realizadas pelo movimento quilombola e entidades representativas, o MPF lança parecer contrário ao decreto. O procurador geral, Walter Rothenburg (2007), em *Parecer Contrário ao Projeto de Decreto Legislativo* traz os seguintes argumentos em torno do descabimento de tal medida: primeiro, que o artigo constitucional possui “aplicabilidade imediata (eficácia jurídica plena)” pois:

“Estão suficientemente indicados, no plano normativo, o objeto do direito (a propriedade definitiva das terras ocupadas), seu sujeito ou beneficiário (os remanescentes das comunidades de quilombos), a condição (a ocupação tradicional das terras), o dever correlato (reconhecimento da propriedade e emissão dos títulos respectivos) e o sujeito passivo ou devedor”.

Argumenta que se trata de direitos fundamentais (como moradia e cultura) devidamente integrados nos princípios da constituição. O decreto não define direitos, apenas determina “aspectos específicos relacionados ao âmbito concreto (identificação das pessoas, delimitação das áreas, etc.) e ao âmbito administrativo (órgãos competentes, procedimentos...)” (Rothenburg, 2007: 145).

Para Rothenburg, “qualquer leitor bem intencionado compreende tranquilamente o que a norma quer dizer, e o jurista consegue aplicá-la sem necessidade de integração legal”. A discussão acerca da aplicabilidade somente pode ser colocada novamente para debate com “a intenção de neutralizar o comando constitucional” uma vez que já transcorreram mais de vinte anos da promulgação da Constituição Federal de 1988 e que já existe todo um arcabouço legislativo que sustenta a aplicação do decreto. Para o procurador (2007: 146) seria necessário “construir uma argumentação sobre o art. 68 que não inviabilizasse as ações positivas já existentes em prol da realização do direito lá estabelecido”.

O deputado Valdir Colato, meses depois, entrou com o Projeto de decreto legislativo

326/07 solicitando o retorno do processo de reconhecimento e titulação das áreas pleiteadas pelos quilombolas para o Ministério da Cultura e a saída do MDA-INCRA.

3.5 A instrução normativa do INCRA

“não dá mais para acreditar “(Dona Ilza, Comunidade Quilombola de Casca, 2008, sobre a mudança da IN do INCRA).

No meu entender, a Instrução Normativa apresentada pela AGU, viola o princípio da hierarquia das leis. O governo Lula não quis mexer com o decreto, mas está esvaziando de maneira indireta, através da instrução normativa, aqueles princípios que ele mesmo tinha aconselhado anteriormente (Trecani, entrevista concedida, 2008).

No final de 2007, as pressões contra a revogação do Decreto 4.887/2003 foram, em parte, transferidas para a alteração da norma interna do INCRA que regulamentava o processo de reconhecimento e regularização fundiária da terras de quilombos: a IN 20. O governo federal institui um Grupo de Trabalho composto por diversos órgãos de estado e coordenado pela AGU com o objetivo de identificar “os problemas existentes, causadores de controvérsias administrativas entre órgãos e entidades da Administração Federal, causadores de empecilhos ao implemento de políticas públicas traçadas em prol de remanescentes de comunidades de quilombos” e apresentar sugestões.

Na audiência pública, promovida pela sexta câmara do Ministério Público Federal, em 24 de setembro de 2007, no plenário da Câmara dos Deputados em Brasília, enquanto quilombolas de todo o país agitavam as bandeiras em defesa do Decreto 4.887/2003, um novo embate se anunciava. O governo não cederia às pressões em torno da revogação, porém havia decidido congregiar esforços no “aperfeiçoamento” de atos normativos menores para “dirimir” conflitos e “assegurar” juridicamente a política governamental. Quem anunciava a boa nova era o Consultor da AGU, Ronaldo Sales que coordenou o grupo de trabalho encarregado de buscar soluções e construir a nova instrução normativa.

Entretanto se o anúncio de Sales visava dar respostas às reivindicações dos quilombolas

que ocupavam o plenário, no mesmo ato, surgia o questionamento: porque não houve a participação dos envolvidos - os quilombolas? Por que às escondidas?

As explicações em torno da entrada da AGU na realização da nova instrução normativa centraram-se na necessidade de um aperfeiçoamento do instrumento jurídico que disciplinava os trabalhos no INCRA, uma vez que o governo estava sofrendo forte pressão contrária ao processo de reconhecimento e titulação das terras de quilombos, inclusive interna, por parte de órgãos da administração pública. Segundo o consultor: “O governo não abriria mão do decreto”. Mas precisava garantir a “segurança jurídica” da política e dirimir entraves.

A constituição de um grupo fechado e a pouca discussão com os setores envolvidos (as comunidades quilombolas, o corpo técnico do INCRA nos estados, a Associação Brasileira de Antropologia etc.) era explicada pelo fato de se constituir numa demanda “técnica”. Em relação ao texto, iria ser mantido sigilo absoluto até o término dos trabalhos e a sua apreciação pelo Presidente Lula e ministros do estado. Apenas posteriormente, seria feita uma consulta, uma vez que a Convenção 169 da OIT assim o previa.

Para além de um linguajar da administração pública, o caráter de “aperfeiçoamento” da política e a adjetivação “técnica” das ações empreendidas já indicavam um corte entre quem pode falar legitimamente sobre os processos públicos envolvendo quilombolas e o que estava em jogo.

Em outubro do mesmo ano, a AGU promoveu o Seminário Regularização Fundiária dos Territórios Quilombolas em Brasília, direcionado principalmente para técnicos do INCRA e procuradores federais lotados nas PFE-INCRA. O objetivo de familiarizar procuradores e técnicos para os procedimentos relativos ao reconhecimento da questão quilombola perdeu o norte para a pauta que, se não era, tornou-se a principal - a mudança da normativa. Ronaldo Sales na mesa do seminário novamente explicava-se:

o governo não é um bloco monolítico, com uma única posição [...]. Em determinados momentos essas competências entram em grau de confrontação, de litígio “administrativo” (ele coloca as aspas). A partir de uma provocação do ministro chefe do gabinete de segurança institucional se entendeu por bem que a AGU constituísse um grupo de trabalho, chamasse esses blocos, fizesse uma análise dos eventuais gargalos que poderiam levar ao surgimento de conflitos [...]. *No nível técnico essa discussão está encerrada.* A gente contou com a participação de diversos

órgãos, em dois meses extraiu uma linha média de atuação, de intervenção, nesse momento *está pendente a deliberação política* sobre a questão: uma reunião com o Presidente da República e ministros do estado [para que se possa] chegar a uma posição definitiva sobre isso.

Nesse seminário, o consultor apresentou questões gerais relacionadas à nova instrução normativa, porque era possível, apenas, elencar “as idéias que nortearam sua elaboração” e os “pontos centrais“. As mudanças em prol da “sustentação jurídica dessa política pública” ainda eram segredo, mesmo para técnicos como o procurador do INCRA, Paráclito, e o advogado do Pará, Girolamo Treccani, que já possuíam trabalhos na questão quilombola e anos de engajamento na questão agrária, chegando a ocupar postos de destaque tanto no INCRA como em órgãos de terras do estado. “Nos meus trinta anos de INCRA nunca vi uma norma técnica ser feita por um órgão externo ao INCRA”, entrevistou Paráclito diante da exposição de Sales. Treccani, que participou ativamente do grupo que organizou o Decreto 4887/2003, salientava que estava “acontecendo algo de muito estranho no governo Lula”, resumia a questão: “ele precisa decidir se apóia o agronegócio ou os quilombolas”.

Os pontos apresentados por Sales, no seminário, convergiram principalmente para o aumento do controle sobre os procedimentos. A emissão da Certidão da Palmeiras passa a ter como função “checar” a autodefinição dos grupos. O segundo ponto apontado diz respeito ao maior controle por parte dos órgãos ambientais sobre os procedimentos e o terceiro, à necessidade de critérios objetivos na produção dos relatórios técnicos.

As medidas de “segurança” da política seriam complementadas ainda com a exigência de “imparcialidade daqueles técnicos que elaboram esses relatórios”. E, no caso de controvérsias entre órgãos públicos, a solução não caberia mais ao “Comitê de decisão regional [feito dentro INCRA nas superintendências regionais...]” mas a “AGU“. Isso permitiria “assegurar o devido processo legal e assegurar o contraditório“.

Fica evidente que a questão equacionada não é a política quilombola e seus entraves, mas até onde ela pode ir, como segurá-la, como dar conta de controlar esses espaços que permitem uma razão distinta emergir.

O meio ambiente, a segurança nacional, a necessidade de critérios objetivos são justamente os pontos centrais atacados pelos jornais e criticados pela bancada ruralista. As mudanças estão relacionadas a mecanismos de controle que primam por distanciar e modificar os elos necessários à estabilização da questão quilombola. Por exemplo, se o apresentar-se como “quilombola” estava relacionado ao agenciamento de identidade

coletiva que permitisse a autodeclaração e, com base nesse processo, era possível instalar um procedimento no INCRA. O que garantiu que o procedimento de Morro Alto (que teve a certidão cassada judicialmente) e outros avançassem mesmo sem o ato da Palmares. As novas exigências colocam como condição para a geração de direitos, a emissão da certidão.

A idéia inaceitável é a da perda, por parte dos órgãos do governo, da possibilidade de aferir a identidade e com isso o controle de quem pode se apresentar e quem não pode - qual o tamanho dessa questão. A reivindicação do controle e a denúncia de fraudes em torno da identidade quilombola extrapolam o âmbito daqueles que são contra os quilombolas ou contra o governo. Ao contrário, a possibilidade de um descontrole coloca medo naqueles que defendem a sustentabilidade da política. O que se verifica são táticas distintas (apresentação de leis e ataques aos direitos dos quilombolas *versus* o melhoramento dos procedimentos), entretanto a mesma estratégia de poder centrada na segurança do estado-nação e de sua forma de governo.

Essas estratégias estão ligadas a dispositivos que vêm se transfigurando desde o final do século passado. A questão é como não deixar emergir uma questão racial no Brasil e diluí-la enquanto parte cultural, e não política, do todo nacional. Estão em jogo, novamente, o controle sobre o processo de legalização das terras, a suspeita sobre os grupos e suas possibilidades de inversão da ordem, a necessidade do estabelecimento de mecanismos que deem conta da latente possibilidade de “divisão perigosa”, promovendo uma homogeneidade racial.

3.5.1 A Consulta: novas instâncias de controle

A primeira tentativa de realizar uma consulta pública sobre as alterações na instrução normativa do INCRA ocorreu ainda em 2007. O grupo, coordenado pela AGU, aproveitaria o seminário “Quilombola de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário“, em Brasília, promovido pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), para consultar os quilombolas acerca das mudanças na norma, mas isso não ocorreu. Os quilombolas não compareceram.

A postura do governo e a recusa dos quilombolas foram vistos como saldo positivo pelo movimento e por organizações ligadas a causa: “ao tentar forjar uma consulta, a investida do governo acabou consagrando a Convenção 169 da Organização Internacional do

Trabalho”.

A Consulta às comunidades quilombolas viria a ser realizada apenas em abril de 2008, após a inserção (mesmo que limitada) das lideranças no processo de formulação. A diretoria da CONAQ acabou aceitando a participação, no início de 2008, e realizou uma proposição acerca de como deveria ocorrer.

Se as justificativas dos representantes do governo acerca das alterações eram ruins, não eram tão irrealistas. Realmente diversas frentes de questionamento - na mídia, no congresso e no judiciário - haviam se constituído a respeito da regularização das terras de quilombos. Principalmente, a tramitação do Projeto do Colato e os “rumores de que a Ação Direta de Inconstitucionalidade (Adin), ajuizada pelo Partido dos Democratas (ex-PFL) em 2004, estava para ser julgada pelo Supremo Tribunal Federal (STF)” (Peralta, 2008) forneciam combustível primoroso para a defesa da modificação normativa por parte do governo federal.

Os discursos em torno da insegurança dos procedimentos, de sua fraca “sustentabilidade” são acionados mais como previsões do que poderia acontecer do que retirados de processos judiciais ou administrativos. No entanto, as previsões geram efeitos políticos objetivos, como o caso da ADI e do projeto do Colato, acionados a todo o momento no questionamento à política, sem que tenham sido plenamente votados. Tanto em relação à ação direta de inconstitucionalidade há pareceres positivos aos quilombolas, como na Câmara de Direitos Humanos votou-se contra a proposta de modificação do decreto. Entretanto os posicionamentos, as decisões que reforçam os rumos da política até então vigente não são acionados na discussão da nova IN, apenas aqueles que a questionam são publicizados. É como se não se acumulassem saldos positivos.

3.5.2 Mecanismos de Desestabilização

A mudança de posicionamento da CONAQ, a respeito da participação na consulta decorre do fato de o problema passar a ser visto de outra forma pelo movimento - não está mais em jogo contrapor-se a mudança, mas garantir a consulta e equacionar as “soluções” dadas pelo governo à pressão, expressas na redação de vários artigos da nova instrução elaborada pelo grupo que, de forma alguma, incluíam as demandas dos quilombolas ou atentavam para questões realmente trazidas por técnicos do INCRA envolvidos nos

processos.

A primeira proposta de consulta apresentada pela diretoria da CONAQ à AGU foi:

“a realização de um Seminário Nacional sobre os conflitos, entraves e perspectivas para a regularização fundiária, com a participação de organizações quilombolas, órgãos de governo, entidades parceiras e convidadas. Após o seminário, o GT de coordenação elaboraria um documento base, que seria socializado e discutido em reuniões das coordenações nos estados. Haveria duas plenárias regionais para debater a pré-proposta: norte/nordeste e sul/sudeste/centro-oeste. O GT então se reuniria para sistematizar as contribuições das plenárias e apresentar um documento consensuado. Finalmente, a proposta da Conaq previa a realização de duas audiências públicas nacionais, uma contando apenas com organizações quilombolas e do governo, e outra aberta a quilombolas, governo e entidades parceiras e convidadas.”

Nos relatos de Peralta (2008) e Muller (2008), que participaram como assessoras das comunidades na Consulta e, posteriormente, produziram artigos, são apontadas várias contradições entre um discurso do governo acerca do aprimoramento dos “procedimentos internos para dar segurança institucional no enfrentamento dos adversários” que expressam a preocupação com o “adversário” interno: “para agir, a administração pública precisa de normas. Primeiro tem que saber *quem são os detentores dos direitos e até onde eles vão. Precisamos documentar essa afirmação.*” Juntamente com esse último argumento, colocado em defesa da exigência da Certidão da Palmares para o procedimento administrativo, alertava-se que “inúmeros processos do Incra eram interrompidos justamente porque o Judiciário exigia uma comprovação da identidade quilombola da comunidade”.

Em toda a elaboração da consulta, principalmente representantes do governo fizeram uso político sobre a questão das decisões negativas ao pleito dos quilombolas (nem sempre verdadeiras ou precisas). Está em jogo a difusão do medo de que a questão quilombola se torne algo incontrolável - grande demais - transmitido muitas vezes na preocupação de que os quilombolas ocupem áreas de segurança e de preservação ambiental de modo a atentar contra a vida de todos os brasileiros. É na provocação do medo de que tudo desmorone para os quilombolas que o poder consegue seus maiores ganhos estratégicos. Tudo sempre pode desmoronar. Tudo é muito frágil e novo.

Ronaldo Araújo Vieira Júnior, Consultor Geral da União e responsável pelo GT do governo que elaborou a minuta, declarou na abertura do evento que a alteração da IN 20 do Incra visa dar “sustentabilidade ao governo”, o que diminuirá “as contestações desse processo de regulamentação das terras quilombolas”. Zulu Araújo, presidente da FCP, menciona que, “assim como os quilombolas, a Fundação também vinha sendo alvo de ataques, sendo acusada até de produzir fraudes”.

Peralta (2008), destaca que sobrepondo essas afirmações, foi um “quilombola que fez a mesa do governo ruborizar”: “Que eu saiba, a Instrução Normativa é para titular terras e não para evitar fraudes. Num Estado de Direito, qualquer instrumento pode e deve ser contestado. Portanto, o Incra tem, sim, que abrir processos para os quilombolas. Vamos em frente!”

O medo da “proliferação” dos quilombolas que permanece implícito num discurso em torno das garantias de que os direitos dos quilombolas não sejam completamente desmantelados, vem à tona em alguns momentos – aos quais Peralta (2008) chamou de momentos mais críticos:

“Para entender melhor esse sentimento de desânimo e impotência, vale ressaltar alguns momentos mais críticos desse primeiro dia, como quando a representante do GSI, Renata Furtado, discorreu sobre os impasses em relação à sobreposição de áreas estratégicas para o governo. Segundo ela, não era admissível que movimentos populares ocupassem hidrelétricas, por exemplo, prejudicando milhares de pessoas e empresas. Para prevenir tais conflitos, o governo estaria elaborando normas para a criação de áreas de Segurança Nacional, que estariam sob proteção especial e que incidiriam sobre mega-projetos considerados de importância estratégica para o país.”

Os dispositivos, ao tornarem os procedimentos seguros, externam a extrema suspeita que paira sobre os grupos negros em detrimento das facilidades processuais colocadas aos demais. A questão que poderia ser colocada é: se o que estava em jogo era o “devido processo legal”, ele faz sentido para quem?

A assimetria na possibilidade de pleitear direitos territoriais pelos grupos negros esteve relacionada a diversos fatores, - à lei de terras e às restrições aos apossamentos, à saída no pós-abolição sem medidas reparadoras, às dificuldades de acesso ao judiciário, às

relações de reciprocidade nas negociações, - os quais têm comum a contínua desconstituição da possibilidade dos indivíduos/grupos se apresentarem como sujeito de direitos.

Menos do que atribuir essa desconstituição apenas a códigos distintos dos universos sociais, no caso, o do grupo étnico e do espaço burocrático, quer-se enfatizar que as demandas a respeito do que apresentar para ter direitos (como os instrumentos jurídicos) e de que eles constituir são constantemente alargadas. Os papéis a serem apresentados, as provas a serem acionadas, as instâncias a percorrer compõem-se numa série de exigências inesgotáveis. A distinção entre as exigências, a que precisam se submeter os quilombolas, contrasta com as fracas exigências que podem ser apresentadas nas contestações.

Conforme Peralta (2008), o governo torna-se cada vez mais rígido, impondo uma “minuciosidade desproporcional” à “realização de relatórios antropológicos, tornando-os não uma peça a mais para definição dos territórios, mas ao contrário, uma verdadeira tese acadêmica para comprovação da identidade quilombola”. E não há exigência “do mesmo grau de complexidade das contestações”.

A tensão em torno das contradições aumenta – e, principalmente, pode-se perceber que algo está implícito às mudanças - quando as alterações nos critérios para realização do relatório antropológico são apresentadas como algo técnico e normal que já havia sido realizado em Alcântara e no Maranhão:

“Renata Leite, do MDA, e Rui Leandro, coordenador geral de regularização territorial de quilombos do Incra, defenderam o grau de detalhamento exigido na minuta do governo. Segundo eles, a proposta havia se baseado em orientações da própria Associação Brasileira de Antropologia (ABA) e, sendo assim, tratava-se do mínimo exigido para um trabalho de delimitação de terras quilombolas. Renata Leite complementou o argumento dizendo que a minuta não requeria nada exorbitante: “Todas essas exigências constam, por exemplo, nos relatórios de Marambaia (RJ) e Alcântara (MA), que, portanto, são irrefutáveis.”

Justamente essas comunidades, apresentadas como modelo do que deverá ser o relatório futuro tiveram seus processos paralisados pelo governo. A requisição de objetividade - e o estabelecimento de um modelo confiável - num primeiro momento, parece cair no que Arruti (2008) considera “o dilema da relação entre o discurso antropológico e o discurso jurídico”. Esse dilema, para o autor, desenvolve-se principalmente no fato de “aquilo que a antropologia oferece como exemplo ou caso em meio à diversidade, o direito captura

como modelo sobre o qual o seu *modus* normatizador deve operar.”

Nesse caso, parece possível uma leitura relacionada a esse dilema, mas que pode ser constituída de forma distinta. O exemplo oferecido pela antropologia não é captado pelo direito como uma norma a ser seguida em relação aos demais casos. O direito, enquanto inserido num processo normalizador biopolítico, joga um exemplo contra o outro, permitindo ir do mais adequado ao menos, daquele viável de ser integrado até o que deve ser eliminado. O caso possível e o “outro”, a ser contrabalançado.

Mas o que está em jogo num segundo momento não é comparar casos constituintes de comunidades quilombolas e casos que não se constituem, mas a saúde da população, representante da saúde do próprio soberano. Porém nem todos fazem parte dessa população - sua sanidade requer a eliminação dos problemas. É a democracia racial que precisa ser resguardada novamente, mas não apenas na sua faceta de manter o equilíbrio entre as raças, mas na faceta de proteção de quem faz parte daqueles que precisam ser protegidos.

O que se verifica é menos do que a cristalização de um modelo, mas a colocação em xeque constantemente da possibilidade de sua constituição. Não há, a princípio, quem possa se apresentar como quilombola a partir de certos requisitos objetivos ou não - pode quem não se constituir em perigo. A nova instrução se insere em estratégias de segurança a partir do controle absoluto sobre os casos.

CAPÍTULO 4

O Canto: a questão quilombola no lugar menor

Alguns processos de regularização fundiária de terras de quilombos comemoram dez, doze, quinze anos de existência. Outros são mais jovens e completam quatro anos. Menos contingentes que as normas que os disciplinam, pois essas têm uma vida média de dois anos, como abordado no capítulo anterior, os papéis migram de mãos e paredes. Da Fundação Cultural Palmares ou do Ministério Público Federal para o INCRA, as trajetórias de reconhecimento e delimitação territorial da Família Silva e de Casca continuam. Estão entre os procedimentos mais “avançados” na Superintendência Regional do INCRA no Rio Grande do Sul.

As possibilidades enunciativas a respeito dos direitos conferidos pela Constituição Federal de 1988, aos quilombolas, requer que se possa conectar às demandas uma série de leis, determinações, regimentos, peças técnicas e documentos para montarem procedimentos. É o caso do decreto 4.887/2003, que permitiu enviar para o INCRA as demandas anteriormente dispersas em outras instituições e tornou legítimas as proposições de desapropriações de áreas particulares; as Instruções Normativas ns. 16 e 20, que possibilitaram a abertura de procedimento administrativo e determinaram, em parte, os passos necessários à titulação e à forma como deve ser trazida a realidade das comunidades para dentro dos processos (a necessidade de notificações para entrar nas áreas particulares e realizar medições, a produção de relatórios sócio-histórico-antropológicos para evidenciar os fundamentos do território étnico).

As demandas e os grupos que reivindicam reconhecimento de direitos territoriais entram para o Estado a partir de cartas, ofícios, relatórios antropológicos e cadastros, produzidos em processos de mediação. Os encaminhamentos desses “papéis” devem estar relacionados a leis, decretos, normativas, decisões, reuniões. Disso resulta que o “entre-lugar”, quando diz respeito ao reconhecimento de direitos territoriais aos quilombolas, seja extremamente codificado. Ter direitos reconhecidos pelo Estado coloca em jogo não apenas a imposição

de princípios de visão e divisão (como, por exemplo, a disputa normativa entre o reconhecimento e titulação do “território étnico” em vez das áreas em “posse/ocupação” das comunidades ou vice versa, como quando se interpreta o significado de “terras ocupadas” no artigo 68 do ADCT, da CF de 1988), mas instrumentos, peças, recursos materiais que possibilitam a afirmação de direitos a partir de determinada formatação.

No encaminhamento de demandas, com base no artigo 68 do ADCT, aos órgãos administrativos e judiciais podem-se compreender dimensões específicas do reconhecimento de direitos territoriais às comunidades negras, das quais a trajetória de definição das normas que os disciplinam (anteriormente abordadas) revelam apenas parte. A análise de ações relacionadas aos procedimentos revela tanto possibilidades de alargamento da esfera de reconhecimento de direitos, como processos de subjugação das demandas às formas de enunciação que consolidam o Estado brasileiro.

Os documentos produzidos para a ocasião do reconhecimento (como os laudos antropológicos) ou já anteriormente confeccionados (títulos de propriedade) são anexados a pastas, as quais recebem número e denominação e passarão a conter decisões sobre os casos, atos e encaminhamentos realizados. São os procedimentos. Depois de havê-lo instaurado, estabelece-se uma conexão específica entre a comunidade e o Estado. Desde 2003, com o Decreto 4.887, quando o INCRA passou a ser o órgão competente para atuar no reconhecimento dos territórios quilombolas, os novos procedimentos de regularização fundiária foram instaurados nas sedes das autarquias, nos estados, bem como, foram transferidos em sua maioria para a autarquia agrária federal nos estados aqueles instaurados anteriormente em outras instituições.

Os procedimentos de reconhecimento e titulação, instaurados no INCRA, juntamente com os papéis migrados de outras instituições para a autarquia entram para a lista de casos a serem atendidos e recebem um lugar nas estantes e armários do governo. Uma série de fatores, tais como a legislação em vigor, a avaliação da complexidade do caso, a estrutura de trabalho nas superintendências, a antiguidade, os conflitos eminentes, as possibilidades dos grupos reivindicantes exercerem pressão, auxiliam na determinação das ações prioritárias.

Uma das primeiras, entre as questões interessantes, a ser evidenciada é o fato de não haver estrutura para trabalhar todos os procedimentos ao mesmo tempo, alguns permanecerão aguardando. As regras não estabelecem prazos exatos para os trabalhos serem executados e nem a ordem em que os procedimentos devem receber atenção (como o mais antigo ou os mais conflituosos). Considerando-se o ritmo de execução dos

trabalhos, Almeida (2005) supõe que não serão tituladas todas as comunidades em cem anos. Portanto, pode-se apreender de início que a ligação entre os atos normativos (em permanente mutação, como evidenciado no capítulo anterior) e os casos não é aquela de uma regra e sua aplicação.

As ações em torno dos procedimentos de regularização fundiária analisadas não são apenas a execução de determinadas normas (contingentes e que mudam incessantemente), mas estão inseridas na produção e reprodução de normatividades. Como enfatiza Latour (2004), na análise da produção de enunciados jurídicos no Conselho de Estado na França, o transporte da regra ao caso não obedece a um simples automatismo, mas a uma “multitude de avaliações” que, muitas vezes, obrigam a reabrir a discussão jurídica que se crê definitivamente firmada. O movimento é mais sutil que uma síntese de linhas incomensuráveis produtoras de decisão por uma simples ponderação e interação de fatores heterogêneos.

A noção de regimes de enunciação leva a procurar, nos modos de desenvolvimento e de desdobramento das mediações, a fonte dos tipos de coordenação da ação. Nesse “entrelugar”, no qual valores (propostas de bem comum) e mundos (os objetos que podem ser acionados) estão em jogo, como as reivindicações por direitos territoriais a partir da categoria “remanescentes de quilombos”, centra-se a pesquisa no processo de regularização enquanto “um tipo particular de continente”. À produção, nesse tipo particular de continente, correspondem determinadas condições de felicidade. A partir da análise de aspectos do processo de regularização fundiária das comunidades quilombolas da Família Silva e de Casca, procura-se mostrar a vontade política como combustível da felicidade, na enunciação jurídica, em torno do reconhecimento de direitos aos quilombolas.

Na regularização fundiária da Família Silva, vê-se um orquestramento de forças que permitem chegar ao encaminhamento da desapropriação das terras de particulares incidentes no território identificado nos trabalhos do INCRA. No entanto, menos do que consolidar um procedimento, o encaminhamento dado é concebido como “exceção”, “bricolagem”, “quilombo urbano”, como um “caso” que, se possui expressividade local, não se constitui em paradigma de como encaminhar os demais. Já a desapropriação, no processo de Casca, na medida em que sua resolução se projetaria nacionalmente, podendo se tornar precedente no caso de desapropriações de áreas rurais, acaba não conjugando forças políticas que permitam enfrentar a série de questionamentos colocados à desapropriação para regularização de territórios quilombolas.

Este capítulo explora evidências dos encaminhamentos administrativos para o procedimento de regularização fundiária das Comunidades Quilombolas Família Silva e Casca, visando mostrar a fraca autonomia do regime de enunciação jurídico acerca dos direitos reconhecidos pela CF de 1988. Argumenta-se que a distinção entre os desfechos não pode ser atribuída apenas ao conjunto deficitário de peças técnicas, normas disponíveis, instrumentos jurídicos. Está em jogo a vontade política na potencialidade das ações, constantemente constrangida por dispositivos de poder, como o medo da onda negra. Argumenta-se, portanto, que a rede configurada em torno da enunciação jurídica enquadra um conjunto de seres que precisam ser alimentados politicamente.

4.1 Um lugar menor: falta de instrumentos x hermenêutica

Os trabalhos de regularização dos territórios quilombolas passaram para o INCRA como parte de um programa de governo, o Brasil Quilombola, e foram incorporados a um setor específico dentro da Divisão de Ordenamento da Estrutura Fundiária, responsável pelo cadastro, regularização fundiária e cartografia. Os procedimentos necessários para a execução da política tinham como base o Decreto 4.887/2003 e, posteriormente, a IN 16, modificada em 2005 pela IN 20.

No Rio Grande do Sul, a percepção do programa e as expectativas que se apresentavam de tocar adiante a regularização parecem ter-se iniciado com descrédito. O descrédito oriundo tanto da forma como chegou, um “programa”, ou seja, um trabalho menor dentro da hierarquia das divisões administrativas (como será evidenciado na denúncia de servidores mais adiante), mas, mais do que isso, como um programa sem instrumentos jurídicos adequados: um direito novo, desconhecido, sem aparato, conforme esclarece o coordenador das ações:

“não havia muita aposta que esse programa pudesse avançar exatamente por ser uma *coisa nova*, por não ter nenhuma *estrutura jurídica* ainda testada e aliás *havia quem entendesse que pelos instrumentos jurídicos que nos dispúnhamos não era possível avançar na questão das desapropriações das comunidades...* (Rui Tagliapietra – INCRA-RS - entrevista concedida 2007).

As normas específicas que poderiam ser acionadas, criadas visando o encaminhamento da questão quilombola, eram poucas e permaneciam com distintos entendimentos: não se fixava uma interpretação jurídica de como proceder. Se a qualificação da relação entre texto legal e situação poderia funcionar como elo para ligar normas mais gerais ao assunto a ser regulado, como afirmado a partir de uma postura hermenêutica, no caso em questão, “o entendimento” (a interpretação da situação da questão quilombola dentro do INCRA), era de que não se dispunha de instrumentos.

Eu tenho a impressão que *por ser um processo novo* existem obstáculos no que diz respeito ao ordenamento jurídico, *o governo, prevendo as dificuldades da aprovação do projeto de lei no congresso que seria um caminho mais seguro para se regulamentar um artigo da CF, optou pelo decreto, um ato do presidente da república que está sendo contestado lá no Congresso Federal através de uma ação direta de inconstitucionalidade, mas é uma medida muito débil dentro da hierarquia das leis.* De qualquer maneira *como foi produto de uma decisão política, ele veio cheio de questões não resolvidas dentro do próprio decreto. Essa legislação precisa ser aperfeiçoada.* (Paráclito – INCRA-RS, entrevista concedida em 2005).

Se instrumentos jurídicos e administrativos são incessantemente acionados na construção e desconstrução das normativas relacionadas à execução da política quilombola - ações judiciais, como a ADIN, contra o Decreto 4.887/2003, pareceres da casa civil, propostas de decretos legislativos - isso parece acontecer ao contrário nos procedimentos de regularização dos territórios quilombolas. O aparato jurídico com que conta a questão quilombola para pleitear direitos frente aos proprietários, ou mesmo para denunciar a inércia do Estado, é qualificado de fraco, menor, dificultando os procedimentos. A execução dos trabalhos é amarrada a partir de um decreto oriundo de decisões políticas e com imperfeições. Dessa forma, a falta de instrumentos é potencializada pela presença de uma *medida débil*, facilmente questionável.

Nas disputas em torno da grandeza da questão quilombola, o decreto seria um *actante* menor diante da possibilidade do amparo na lei para as demais medidas administrativas. É nesse sentido que indica o posicionamento de Sunfeld (2007) acerca da necessidade de se consolidar uma política de estado forte: “a existência de normas regulamentares demonstra

alguma atuação política de governo, enquanto que a definição de normas legais expressas denota política de Estado“.

“Há, nesse sentido, maior legitimidade para aplicação das medidas, já que elas foram aprovadas por representantes de todos os segmentos da sociedade, reunidos na Casa Legislativa. Há também maior segurança jurídica para os beneficiários da política, que podem contar com a relativa pacificação da matéria, uma vez que há maior dificuldade de revogação e de contestação das normas” (Sunfeld, 2007: 122).

O problema maior parece concentrar-se no fato de a matéria não estar juridicamente consolidada. Suas condições de felicidade dependeriam ainda da previsão “em lei formal de algumas matérias hoje tratadas de forma regulamentar”. Portanto, menos do que problemas derivados da falta de instrumentos jurídicos para a operacionalização dos direitos aos quilombolas, são as tentativas de controlar a contínua desestabilização da política que estão sendo reivindicadas. Isso pode ser visto quando o Sunfeld (2007) conclui que seu posicionamento não visa “dar viabilidade jurídica às medidas atualmente previstas por regulamento, pois a efetivação de tais medidas, do prisma jurídico já é possível.” A idéia é de construção de uma política mais segura.

Além de não existirem jurisprudências, a questão assume tanta complexidade, que exige mais do que um engajamento jurídico, como destaca a procuradora:

“Um assunto *muito novo na esfera jurídica*, tem muitos operadores que estão recém começando a tratar sobre isso. *Numa pesquisa de jurisprudência não se encontram muitas decisões*. Então, é um assunto muito delicado, muito complexo, até por envolver vários saberes: o saber jurídico, o saber antropológico, o saber da comunidade” (Carmem - MPF-RS – entrevista concedida em 2005).

A constituição de um arbitrário em torno da propriedade está relacionada à consolidação no século XIX, de uma forma de conceber a propriedade territorial que privilegiou posseiros ligados à produção do café. As dimensões desse processo não se reduziram à consolidação das grandes propriedades rurais, mas promoveram a consagração de processos de expropriação pela configuração de um estado e de um sistema jurídico amparado numa legislação excludente e, principalmente, numa forma de legitimação da

propriedade. É nesse sentido que, para Duprat, o primeiro problema colocado à efetivação de direitos aos grupos étnicos está relacionado à “aplicação do direito infraconstitucional”: “É fato que o direito preexistente à Constituição de 1988 não os contemplou; ao contrário, sequer apresentavam-se como sujeitos em face dele”.

Na construção do estado brasileiro, instituiu-se uma forma de conceber a apropriação territorial que tem expressão no título de propriedade e no registro cartorial. A proteção dessa forma de propriedade vem sendo amparada por um conjunto de normativas, procedimentos e instituições. As territorialidades negras contaram com armas menores na sua configuração contra processos de expropriação, como as negociações, enfrentamentos e outras estratégias de resistência. Dificilmente protegidas pelo poder do estado, perderam grande parte das áreas ocupadas.

A entrada do artigo 68 na Constituição Federal não foi acompanhada de uma reestruturação das instituições e das normativas do Estado. Dessa forma, a reivindicação e proteção dos direitos acionados a partir dessas territorialidades, possíveis com o advento da Constituição, continuou não contando com um aparato “infraconstitucional” e institucional consolidados. As leis, decretos e procedimentos institucionais vigentes não disciplinam a matéria quilombos, ou mesmo minorias étnicas, amparadas na Constituição. Para a procuradora, a arma contra essa situação seria utilizar a hermenêutica e as normas de direito internacional: “O direito internacional e várias convenções já incorporadas ao nosso ordenamento jurídico asseguraram aos membros desses povos o gozo de direitos que a legislação nacional outorga aos demais membros da população” (2007: 16).

Não haveria como esperar a “elaboração de leis que os contemplem especificamente”. Os direitos conferidos aos grupos étnicos têm o status de direito fundamental, o que lhes outorga a prerrogativa de uma aplicação imediata das normas:

“é preciso que se considere que (1) todo esse acervo jurídico existente pode e deve ser mobilizado para assegurar o exercício pleno e imediato de direitos étnicos e culturais; (2) há que se eleger o instrumento de mais ampla e rápida eficácia e adaptá-lo às especificidades desses direitos; e (3) a aplicação do direito nacional, em demandas que envolvam esses grupos e/ou seus membros, requer leitura que leve em conta suas diferenças” (Duprat, 2007:16).

Se a hermenêutica apresenta-se como possibilidade de conectar textos jurídicos

“infraconstitucionais” com a realidade (apresentada em documentos, como laudos), por meio da interpretação (da produção de novos textos feitos por juristas), a partir de princípios gerais de orientação, a produção interpretativa (associações entre normativas mais gerais e a questão quilombola) parece não ser capaz de produzir a enunciação jurídica em torno da questão quilombola. O processo contínuo de desestabilização política não permite que experiências jurídicas de titulação de terras de quilombos, de reconhecimento de minorias étnicas, no Brasil (como o caso das populações indígenas) ou exterior, pesquisas, pareceres tornem-se mobilizáveis na produção de resultados jurídicos:

“Tem que estar exatamente enquadrado, o fato da vida tem que estar exatamente previsto na lei, e acho que é por isso que estou encantada pela hermenêutica [que tem uma postura contrária]. A vida é muito dinâmica, o Direito não consegue alcançar tudo, não consegue botar numa norma, prever todas as hipóteses que possam acontecer na vida. E eu acho que é isso que está acontecendo com os quilombos também. Na realidade, a questão da inconstitucionalidade do decreto, a questão do artigo 68 da ADCC: ta, o estado tem que... pela teoria de Kelsen, pelo positivismo, como o artigo da constituição vai estar sendo regulamentado com um decreto? Teria que ser uma lei. Quer dizer, pouco importa se esse artigo está lá na Constituição, não há uma hierarquia de normas constitucionais. Na realidade, não podem dizer que o artigo 68 vale menos que o 226, que lida com o meio ambiente. A Constituição não faz essa hierarquia, por exemplo. No meu ver, não faz. *Toda vez que o estado lá no centro, se omite, ele alega que tem uma norma "x" da Constituição que é programática, que exige uma outra. Agora o Direito posto nele, que é um direito fundamental, acaba num segundo plano, né?. Então, assim essa dimensão da ciência social na sua prática, você não vê, até porque hoje no país, principalmente na justiça federal o que vale é a jurisprudência*”.

(Luciana, Procuradora Federal, INCRA/RS, entrevista concedida, 2007).

Estaria ocorrendo uma inversão forma/conteúdo, para a procuradora. A “forma”, representada pela existência de instrumentos que permitem o enquadramento da vida social pela legislação estatal, deveria ser uma questão menor, uma vez que não permite a emergência e proteção dos bens relacionados ao “conteúdo” maior – os direitos fundamentais. Se a forma – consolidada na construção do estado nacional - prevalecer

como medida e justificativa para a hierarquização das ações, os direitos fundamentais não conseguirão uma representação adequada nesse recinto. O “conteúdo”, revelador de um direito fundamental, não conseguirá eficácia por não contar com os instrumentos (leis, decretos, instruções) que permitam o “enquadramento” preciso.

Nesse sentido, é interessante um segundo aspecto a respeito do caráter fundamental dos direitos étnicos. Segundo Duprat (2004), o problema também se situa na vocação à tutela de direito de cunho nitidamente civilista do judiciário, próprio de um regime anterior de estado. Ou seja, estão em jogo não apenas instrumentos jurídicos distintos, mas concepções de justiça e, portanto, de bem comum. É preciso uma mudança no que se concebe como universal, sob o perigo de se esvaziar os novos preceitos. A perspectiva de reconhecimento de novas regras para a construção de um universal, pode ser confrontada na diferenciação realizada pela autora entre direitos fundamentais (nos quais inclui os direitos conferidos pela constituição aos quilombolas) e os direitos patrimoniais.

Na análise da procuradora, as possibilidades institucionais, ao não contemplarem demandas dos grupos étnicos, estariam ligadas a uma inversão na ordem das considerações entre direitos fundamentais e direitos patrimoniais, privilegiando particulares. Tal inversão permite o privilégio da forma, em detrimento do conteúdo. No caso do reconhecimento de direitos étnicos é preciso reconsiderar a distinção, uma vez que forma e conteúdo se confundem - *os direitos fundamentais são normas*. Não se trata de centrar o esforço em produzir os “instrumentos faltantes”, normativas, regulamentos, é preciso também reconfigurar o local da controvérsia. Toda a constituição da “experiência jurídica”, conforme destaca Ewald (2000), precisa ser colocada em cheque, nesse caso, para que a assembleia seja representativa.

4.2 O *Cantinho*: falta de estrutura e cultura

Em 2003, quando ocorreu a transferência para o INCRA da regularização fundiária das terras de quilombos, não foi criada uma estrutura específica dentro da autarquia para a atuação na nova demanda. Incorporada na estrutura pré-existente, a questão quilombola entrou como uma demanda menor. Não apenas pela inversão de valores atribuídos à forma e ao conteúdo, mas ligada às dificuldades no desenvolvimento das ações técnicas que permitissem emergir as demandas no formato necessário – representar um território tanto

cartograficamente nos mapas produzidos, como estabelecer limites fixos com estacas nas áreas, ou estabelecer limites jurídicos com a publicação de portarias, reconhecendo o território nos jornais.

Se a transferência dos procedimentos da Fundação Cultural Palmares para o INCRA era justificada pela falta de estrutura (principalmente para demarcação das terras), a questão parecia não solucionada, em 2007, mesmo numa instituição com uma ampla trajetória de ações na regularização fundiária.

A estrutura de atuação, então, na questão quilombola permaneceu principalmente relacionada à posição, dentro do órgão, daqueles envolvidos no processo de regularização. O estabelecimento de definições claras quanto aos procedimentos para a titulação (como o órgão responsável, a definição de peças administrativas) e a homogeneização dos procedimentos, requisitada pelos movimentos ainda na década de 1990, conforme discutido no capítulo anterior, não ocorreu. Porém, mais do que isso, a homogeneização estrutural - a disposição de recursos humanos e físicos, também ficou à mercê de investimentos de servidores, movimentos sociais no meio negro e procuradorias do MPF.

O engajamento de servidores melhor posicionados e a intensa atuação de movimentos sociais puderam garantir o acesso privilegiado, por exemplo, à execução dos procedimentos e à tomada de decisões, bem como à destinação de carros e computadores para trabalhar com os quilombolas. É nesse sentido que se pode compreender a especificidade do RS dentro da estrutura organizacional. Na Superintendência do INCRA no RS, diferentemente das demais unidades, a “questão quilombola” foi incluída no setor de Projetos Especiais – vinculado diretamente ao gabinete do Superintendente. Nas demais regionais do INCRA, os trabalhos com quilombos ficaram subordinados à Divisão de Ordenamento da Estrutura Fundiária.

Para o Coordenador do Setor no RS, a possibilidade de “fazer andar” está ligada ao espaço que se consegue ocupar para acionar a estrutura operativa do INCRA:

Primeiro... eu acho que o Estado brasileiro...tem no INCRA, um instrumento pra fazer o processo de reconhecimento...de titulação, de resgate de direitos, porém *não tá organizado pra isso...*[...] se tem um órgão nacional pra fazer essa tarefa é o INCRA. Mas ele *não tem estrutura adequada* pra isso. Quando falo de estrutura, falo na questão de pensar o INCRA na sua estrutura, na sua organização, entendendo que na estrutura do INCRA tem que ter *um espaço adequado ao Programa*

Brasil Quilombola [...]. No mínimo uma Diretoria... se não uma diretoria, caberia aí uma coordenação nacional ligada diretamente a presidência do INCRA, mas, pra ter estrutura...eu acho seria...nós lutamos sempre...por, pra ter uma diretoria. [...] A gente conseguiu criar coordenação aqui por conta digamos assim... *por conta do peso que eu era, que era a Malú*. O peso que eu representava dentro superintendência, sempre ocupei cargo de chefia, de superintendente substituto. (Rui Tagliapietra – INCRA-RS - entrevista concedida 2007).

Se a falta de “instrumentos jurídicos” (leis, jurisprudências, processos, doutrinas, etc.) dificulta a ligação dos casos com as possibilidades normativas, some-se a isso a falta de estrutura para os trabalhos. A falta de estrutura e a não priorização das ações dentro da instituição foi uma das grandes reclamações de 2007 na capacitação dos servidores do INCRA, no Brasil inteiro.

O trabalho de regularização fundiária necessita da produção de uma série de peças técnicas, como mapas, cadastros, pareceres, estudos - que variam de acordo com as normas editadas. Com essa demanda de formalização e formatação, o acesso a equipamentos necessários para a produção de peças torna-se tão essencial quanto à definição de normas. Não possuindo uma estrutura própria, como corpo técnico e equipamentos, o andamento dos trabalhos fica na dependência das relações políticas estabelecidas dentro da instituição.

É interessante o contraste entre a situação vivida na criação de uma Coordenação de projetos especiais no RS, para tratar com quilombolas, e as reclamações realizadas por muitos servidores das superintendências, no encontro de capacitação dos servidores que trabalham com quilombos em 2007:

Não temos sala, [...] a estrutura é mínima mesmo, o superintendente... o que for para lá, ele assina. Questão de carro nunca é prioridade [...] não tem carro para quilombola, então eu ligo para ele, então acaba liberando, não deveria ser assim... Deveria ser uma questão de trabalho. [...] A procuradoria, outra dificuldade, não tem relação nenhuma, não conhece o trabalho (servidor do INCRA-RN, Capacitação 2007).

As condições de trabalho são muito precárias [...] não se tem máquina fotográfica nem gravador... Tudo é nosso... O nosso computador cada dia se quebra... A relação é amistosa com o nosso chefe, mas não é prioridade

de de jeito nenhum, a gente briga por transporte, para conseguir carro você tem que fazer o pedido com um mês de antecedência, [...] o ideal seria ter um carro disponível [...], nossas demandas são imprevisíveis [...] a equipe é muito pequena [...] no mínimo cinco pessoas (servidora do INCRA-PE, Capacitação 2007).

Outra coisa que não apareceu aqui ainda é a questão dos conflitos. Já teve morte. O MPF teve que intervir... E Não temos tido muito espaço no INCRA para nos alertar como encaminhar... A policia federal não quis ir, emergência para eles é droga, [...] vida humana não é, quilombola não é... Nós tivemos a perda de um quilombola, por conflito com posseiro e eu gostaria de ter apoio institucional para lidar com essa questão (servidora do INCRA-?, Capacitação 2007).

Lá em Cuiabá [...] o conflito agrário é muito forte e ficamos muito desprotegidos, a gente já entrou com uma comunidade considerada emblemática que é Mata cavalo e ali está consumido toda a energia e boa vontade [...]. Além da questão de ter grandes proprietários, inclusive donos de cartórios que fazem desaparecer documentos que são bons para a comunidade [...] Tem pista de pouso, para ver o nível das fazendas. Acaba consumindo. Eles [INCRA] apostam em fazer dar errado, eles colocam pessoas ou despreparadas para lidar com a questão quilombola, sem qualquer compromisso, ou que poderiam ser reprovadas e que, quando vão para a área, ficam com o fazendeiro do que ficam com quilombola. [...] não temos nenhum convênio... [...] Não temos o apoio devido. Nós temos uma sala específica para isso, com muita briga... De tanto encher o saco, agora a gente consegue... Esses dias chegou um computador, até achei estranho... A maior dificuldade é que não temos tempo nem de ler, nem de resolver os outros processos, são 57 processos abertos lá... Só dois sendo trabalhados ... [...] O trabalho burocrático está muito difícil, a gente não encontra ninguém dos antigos que queira trabalhar com quilombolas, a resposta é: ‘isso daí é rolo’ (servidora do INCRA-MT, Capacitação 2007).

A questão quilombola não se constitui em objeto jurídico sem os equipamentos necessários ao seu “andamento”: carro, GPS, mapas etc. A circulação de enunciados está

relacionada à possibilidade de acionar uma série de peças, instrumentos, pessoas. A idéia de enunciação jurídica permite compreender o “jurídico” e a ação do Estado, não apenas enquanto idéias veiculadas, formas de classificação do mundo social, mas a partir do agenciamento de coisas e da constituição das redes a que estão ligadas.

Em Mato Grosso do Sul, o início dos trabalhos com quilombos esteve vinculado à pressão do movimento negro. Se a competência sobre a questão foi transferida para o INCRA no final de 2003, apenas no final de 2004 começaram os primeiros atos técnicos. Passada como uma demanda menor, a regularização fundiária dos territórios quilombolas seria um serviço a mais para técnicos destinados a outros trabalhos, mesmo que a determinação nacional fosse para montar uma comissão.

A partir do seminário realizado em Brasília (em maio de 2004), cada superintendência deveria montar uma equipe. Viemos embora e nada... as comunidades começaram a cobrar... o movimento. Nada saía do papel, eu perguntava par Maria Rita... passou muito tempo, não montou essa comissão, o pessoal está vindo falar comigo. *Eu falei para o Boneli...* o tempo foi passando. Teve um dia, junho, julho, perguntei para ela. Nada... *eu vou tomar uma iniciativa*, eu vou falar com o homem. [...] No final do ano, começou a pegar a cobrança, nada tinha acontecido (Técnico do INCRA/MS, entrevista concedida em 2008).

As disparidades em torno dos trabalhos realizados pelas Superintendências Regionais do INCRA podem ser notadas ainda em 2008. As respostas das equipes técnicas das regionais da instituição ao roteiro realizado pela Coordenação Geral de Regularização Fundiária dos Territórios Quilombolas de Brasília, acerca dos trabalhos na regularização, revelam a disparidade de servidores destinados aos serviços e a diferença no número de publicações de RTIDs.

O canto, dentro do INCRA, para a questão quilombola está ligado justamente à compreensão do tamanho que a questão pode assumir. Se não pode ser desprezada, uma vez que já conta com um aparato jurídico (embora considerado muitas vezes insuficiente) que justifica a legitimidade do pleito dos grupos negros, como o artigo 68, também não pode se transformar em algo grande. A transferência dos procedimentos para o INCRA não correspondeu à construção de um espaço institucional para a política quilombola de regularização fundiária até 2008.

A não institucionalização de uma estrutura, garantidora de maior espaço institucional, faz com que mesmo essa Coordenação de Projetos Especiais pioneira no Rio Grande do Sul, permaneça a mercê da conjugação de fatores políticos positivos: como ter um superintendente que entenda do assunto. Nesse sentido, a mudança de Superintendente pode ser uma ameaça ao espaço privilegiado:

o Mozar que ajudou a construir o decreto... trabalhava com índios, ele, no governo do Estado do PT, foi ele que contratou os estudos antropológicos... ele tem toda uma compreensão da questão do Programa Brasil Quilombola, que tu não encontras Em resposta a: outra superintendência... então se conjugou aqui no Estado muitos fatores bem positivos, para resultar na coordenação...acho assim que teria que mudar isso... mas interno nosso, por exemplo, *de ter algumas coisas padronizadas dentro do programa...como tem um manual de desapropriação, tem manual de construção de RTIDs que você está no Mato Grosso e está aqui, poderia ...olha contribuir...você tem um trabalho mais...elaborado...e de outro lado assim, aqui vai uma posição pouco minha...*

A equipe de trabalho constituída na sede do INCRA, no RS, garantiu um espaço distinto à questão quilombola. Além de criarem um setor autônomo em relação à Divisão de Ordenamento da Estrutura Fundiária, envolveu pessoas em cargos de direção, como o superintendente que participou da criação do decreto, mencionado na citação anterior, procuradores federais com trajetórias relacionadas às questões agrárias etc. A possibilidade de ter mais espaço institucional juntamente com a ação do movimento negro, já envolvido com a questão e com trabalhos junto às comunidades e ao governo do estado e o trâmite “rápido” em Brasília permitiu que o caso da Família Silva tivesse um desfecho exitoso, chegando aos processos de desapropriação.

Entretanto uma melhor estrutura, por si só, não garante o mesmo investimento em todos os procedimentos. O caso de Casca é revelador nesse sentido. Apesar de requerer direitos territoriais desde 1998, portanto, de ser um procedimento mais antigo que o da Família Silva, e ser um caso mais fácil, na avaliação de procuradores, as ações não contaram com a mesma disposição política. Questão que será explorada abaixo.

4.3 *Cultura: o debate que não chegou*

Se a “hermenêutica” é apontada, na construção da política de reconhecimento e regularização fundiária dos territórios quilombolas, como possibilidade de relativizar a falta de instrumentos jurídicos e, ainda, permitir um ajustamento do aparato estatal vigente às demandas dos grupos étnicos, as dificuldades de tradução dos casos, no universo jurídico, parecem incomensuráveis. A exigência de peças técnicas e de aparatos jurídicos tende a ser constantemente redefinida. Para buscar um exemplo ilustrativo, o procedimento da Comunidade Furnas de Boa Sorte iniciou-se em 1998, amparado por medidas provisórias. Ocorreu um processo de titulação em 2001 (quando estava vigente o Decreto de 2001, que não previa desapropriações). Várias áreas particulares ficaram sobrepostas ao título de propriedade da comunidade, o procedimento foi adaptado para o Decreto 4.887/2003 na versão IN 20 do INCRA, e mais recentemente, passou a sofrer adaptações para a versão IN 49 do INCRA. São dez anos em curso e mais de quatro atos normativos diferentes a discipliná-lo.

Os casos de titulação ocorridos, os decretos de desapropriação encaminhados a partir de determinadas normas, uma vez que as regras do jogo são constantemente modificadas, não se tornam precedentes acionáveis e sim, casos encerrados ou sujeitos a questionamentos e readaptações. Os instrumentos jurídicos considerados insuficientes (uma vez que as normas que disciplinam a questão são desestabilizadas juntamente com as interpretações acerca de seus usos), e a estrutura deficitária (relacionada a uma perspectiva de “questão pequena”) são agravadas pela situação de ausência de “debate”.

A questão quilombola não está assim internalizada na casa. Aqui ou ali, num estado ou noutro, tu encontra um pequeno grupo de pessoas que resolveram abraçar esse trabalho, mas não é assim uma coisa que tenha uma estrutura própria e um comprometimento funcional específico para questão. Isso aí tudo acaba atrapalhando, as coisas ficam muito mais difíceis na medida que tu não tem, de um lado, um aparato jurídico mais consolidado, e de outro a falta de cultura de tratar com essa questão dentro da casa, do INCRA. Sem adentrar no problema judicial. [...] Com uma canetada só o tribunal tornou sem efeito uma portaria que abrangia 29 comunidades com todo o Brasil, por um pedido feito por pessoas aqui do RS que se dizem portadoras de documentos de terra nessa comunidade

(Paráclito – INCRA-RS, entrevista concedida em 2005).

Diante da ausência de debate, fica minimizada a conexão de textos legais (que disciplinam “outras” questões diretamente) aos casos de reconhecimento e regularização fundiária de áreas quilombolas (as peças técnicas que também demandam produção). A conexão permanece ligada à presença de determinado “grupo de pessoas”. Sem essa discussão do caráter étnico e racial da demanda, os trabalhos nas Superintendências regionais foram delegados a servidores que tinham interesse ou estavam dispostos a assumir, ou seja, não se criou um espaço para a discussão posta.

Na verdade, quando as demandas passaram para o INCRA, em 2003, o que parecia fato para os atores inseridos no processo de reconhecimento de direitos aos quilombolas, como para a procuradora Débora Duprat, era o perigo da redução da questão étnica a uma questão apenas fundiária. O perigo da redução ao fundiário, em detrimento do étnico, denunciado, diz respeito ao retorno a dimensão normativa de incompreensões gestadas no decreto anterior, no qual se situava a questão quilombola nas exigências comprobatórias próprias a uma forma de conceber a propriedade territorial.

É a possibilidade de que sejam reiterados mecanismos excludentes de comprovação da identidade e da posse da terra que sempre dificultaram o acesso das comunidades negras à formalização da ocupação territorial que parece estar em jogo. Nesse sentido, os atores estão, o tempo todo, denunciando as dificuldades em acionar os objetos que permitam referendar as perspectivas de bem comum em disputa na regularização dos territórios quilombolas. Não se trata, então, apenas de um caso de ausência de representação relacionada aos textos inexistentes: os atores expõem as várias dimensões do lugar menor da política quilombola nas instituições públicas.

Eu vejo essa atividade dentro do Ministério Público como a mais desgastante, atividade onde você tem que agir imediatamente, respostas imediatas em questões extremamente complexas. *O debate do multiculturalismo não chegou com rigor dentro do Ministério Público Federal. Assim como, no poder governamental, nos órgãos públicos, nas instituições. As pessoas não estão preparadas e não querem se preparar para esse debate. Querem amassar essas comunidades, espremer elas em seus cantos. Isso acontece na nossa instituição também, é uma luta.* (Marcelo, procurador do MPF/RS, entrevista concedida em 2006).

Se os procedimentos de regularização, imaginando-os como um laboratório, são lugares excelentes, nos quais se pode entender a produção da certeza, as ações, nesses recintos, “apresentam a séria desvantagem de confiar na infinita sedimentação de outras disciplinas, instrumentos, linguagens e práticas”. Nesse caso, o que está sedimentado e é tido como válido, – o conjunto de decretos e leis – conferindo materialidade às certezas jurídicas, só têm correspondência com as demandas da “regularização fundiária” para quilombos, a partir de mediações que permitam, por exemplo, no caso de desapropriações de terras particulares para a constituição de territórios étnicos, a reivindicação da condição de “interesse social” para a desapropriação. E isso está relacionado ao combustível político.

Se os direitos territoriais reivindicados pelos quilombolas poderiam ser enquadrados como “direitos fundamentais” e assim pensados, enquanto princípios comuns – expressões de uma forma de conceber a vontade geral – os atores engajados denunciam a não correspondência desses valores com um mundo comum. A falta de instrumentos “infraconstitucionais” não consegue ser superada a partir de uma interpretação vinda do espaço menor ocupado pela questão quilombola, evidenciado na denúncia da falta de estrutura e cultura.

Dessa forma, não haveria possibilidades de construir provas de realidade da institucionalização da questão, da forma como compreendem os que defendem uma postura hermenêutica, principalmente pela configuração do “lugar menor” que ocupa a política, expresso na supremacia da forma *versus* o conteúdo; no espaço ocupado na estrutura estatal, o “canto”, enquanto possibilidade de agenciar mecanismos na produção técnica; a falta de cultura, como não expressão e discussão da questão. Para Boltanski (1991), as provas de grandeza não podem ser reduzidas a um debate de idéias. É preciso engajar pessoas e mundos que sirvam de apoio. Na ausência, a disputa não encontra matéria para se reter numa prova. Os princípios comuns não orientam simplesmente a argumentação ou a ação à maneira de um “sistema de valores”, mas essencialmente tomam apoio sobre mundos diferentes. A possibilidade de conferir objetividade aos argumentos supõe a definição de ligações atestáveis e de formas aceitáveis de evidência relativas a um mundo e aos equipamentos de grandeza que lhe são atados.

Assim, os atores, ao denunciarem a injustiça no ordenamento das grandezas no processo de regularização fundiária, solicitam um reajustamento. Na confrontação entre dois mundos, uma das possibilidades de “acordo” seria agenciar uma prova válida que pudesse transitar abrindo a chance de clarear a prova, num ou em outro dos dois mundos. Mas se a realidade mesma do bem comum, sobre o qual repousa a legitimidade da prova, for

colocada em xeque, o desacordo ocorrerá não somente sobre o resultado da prova e a distribuição dos estados de grandeza, mas igualmente sobre o princípio regulador de sua realização e sobre o mundo no qual a prova deve ser agenciada para ser provante.

Por um lado, há todo um processo de abertura das alternativas de representação, na esfera jurídica, derivado de uma postura hermenêutica em relação à interpretação do artigo constitucional e a utilização de instrumentos jurídicos infraconstitucionais, fortalecida com a adoção de noções como a de autodefinição referendada a partir da Convenção 169 da OIT. Por outro lado, os instrumentos jurídicos disponíveis e os procedimentos burocráticos não são facilmente acionados na defesa de direitos e nos processos de regularização fundiária. A construção de um procedimento, visando à regularização das terras de quilombos, enfrenta uma série de questionamentos em torno dos atos a serem seguidos e denúncias em torno da frouxidão dos critérios utilizados na aplicação dos direitos. Além desses questionamentos, os trabalhos nas demandas por direitos territoriais permanecem mais relacionados a grupos de pessoas que “abraçam a causa” (como revela a crítica de atores engajados no processo, trabalhada no capítulo anterior) do que a implementação de estrutura, recursos e instrumentos na regularização fundiária dos territórios quilombolas.

Está em jogo a pertinência da assembléia. A abertura da “comunidade de intérpretes” da constituição é tencionada por processos ajustamento. À concepção hegemônica de propriedade da terra correspondem ritos e instrumentos jurídicos – uma certa condição de produção da objetividade. E, justamente na reclamação em torno da “objetividade” e “racionalidade”, apóiam-se novas propostas de mudanças normativas, e às contestações, a questão quilombola. Figueiredo (2008) constata a “concepção formalista do direito” no “discurso antiquilombola” na imprensa quando são acionados “casos” de reconhecimento e denunciados os perigos da autoatribuição pela “frouxidão dos critérios de aferição da identidade étnica”. O “pressuposto formalista produz não apenas uma desconfiança, em relação ao dispositivo da autoatribuição e ao grau de subjetividade das decisões nele fundadas, mas também uma resistência ao exercício do protagonismo daqueles diretamente interessados, na legitimação de suas concepções de identidade e direitos étnicos”.

Também não se trata apenas de um espaço estruturado em torno de preceitos formais que impõem determinadas exigências à conformação das demandas dos grupos negros que reivindicam direitos territoriais. O processo não pode ser visto como de oposição entre uma concepção de direitos forte, porque formal e ligada à letra da lei – “literal” como enfatizam as cartas do GSI - *versus* uma concepção fraca, porque com mais vazão hermenêutica, como nas críticas apresentadas. A construção do espaço arbitrário da propriedade,

trabalhada no capítulo 1, esteve relacionada a uma série de usos políticos do direito e de formas de facilitação da aquisição e legalização das terras. Os processos de expropriação, comentados no capítulo 2, estiveram relacionados também a legalidades e ilegalidades e não, apenas, a uma falta de correspondência das concepções de apropriação territorial dos grupos negros e aos preceitos universalistas do Estado Nação.

Da mesma forma, as exigências de formalidades que se impõem como fronteira à enunciação discursiva em torno dos direitos dos quilombolas escondem o caráter interpretativo, em que se assentam, e a natureza dos objetos que são acionados. A formalidade do título não é facilmente questionada, não está sob suspeita, como as alegações, as narrativas constantes do laudo.

4.4 Extrajudicial: a câmara alta e a produção de legitimidades

Diante desse cenário, é uma ação a partir de uma conformação específica ao espaço reivindicativo e institucional que possibilita os enunciados jurídicos acerca da questão quilombola. As especificidades desse processo podem ser visualizadas, a partir dos principais recursos acionados no encaminhamento das ações de regularização fundiária dos territórios quilombolas: a concentração das ações no espaço extrajudicial; os processos de bricolagem de normas, procedimentos e peças e o peso da vontade política.

As proposições, formuladas em torno do reconhecimento de direitos aos quilombolas, têm sido articuladas, principalmente, no que os atores denominam de espaço “extrajudicial” de ação. Nesse espaço, é necessário assegurar-se de que “testemunhos confiáveis, opiniões seguras, porta-vozes de crédito, tenham sido suscitados graças a um longo trabalho de pesquisas e de provocação (no sentido etimológico de “produção de vozes”)” (Latour, 2004: 191).

É no espaço extrajudicial que as justificativas apresentadas e as provas acionadas são mais facilmente utilizadas na tentativa de configuração de “realidades evidentes”. Mesmo que haja determinações legais, o caráter questionável, constantemente ressaltado na mídia, em contestações administrativas e judiciais, em atos do executivo, somado ao caráter de “novidade” dos direitos, funcionam como se houvesse um déficit de representação das demandas dos quilombolas quando pensadas frente ao judiciário e à necessidade de estabilizar os casos a partir da intervenção de diversos atores sociais e da produção de fatos

(documentos, como laudos, pareceres públicos, portarias).

Tem sido tratado neste âmbito extrajudicial, porque é um âmbito que permite uma atuação mais ampla. No momento em que se judicializa uma questão, o tratamento fica muito mais restrito e também incerto. [...] Com a Ação Civil Pública está se esgotando a negociação extrajudicial com esse órgão público. O Juiz decide contra o Ministério Público ... com isso *se passará a ter um precedente negativo*. É uma situação que tem que ser muito bem avaliada [...]. Aqui no estado... o Dr. Marcelo, que conduzia esses processos antes de eu iniciar este trabalho, sempre buscou muito mais essa esfera extrajudicial onde se tem um âmbito de atuação mais amplo, e muitas vezes mais efetivo do que propriamente a via judicial, já que é um caminho restrito e incerto, poderá até ter uma vitória num primeiro momento, mas aí o tribunal reforma, isso demora muito tempo (Carmem - MPF-RS – entrevista concedida em 2005).

Se nos primeiros encaminhamentos em torno da questão quilombola, pensava-se na constituição de um precedente positivo - como o caso da entrada com uma ação judicial para o reconhecimento da comunidade quilombola de Frechal - a judicialização das questões quilombolas constantemente é avaliada no sentido de poder resultar em um precedente negativo – que poderá ser utilizado no Brasil inteiro. Além dessa postura em torno da judicialização como último recurso visível nos estados do Rio Grande do Sul e de Mato Grosso do Sul, a Coordenação da 6^a. Câmara do Ministério Público Federal, em Brasília, alertou os procuradores federais nesse sentido em 2005, no encontro da sexta câmara.

Essa postura de priorização do espaço extrajudicial parece contrariar os estudos que indicam a importância do judiciário na execução de assuntos em conflito na esfera política. Se uma decisão jurídica pode ser facilmente articulada na definição de assuntos pendentes na esfera política, não são todas as causas ou todos os processos relacionados a uma causa que contarão com decisões judiciais enquanto recurso político. Em muitos casos, o recurso ao judiciário não se constitui numa opção – pois, mais do que fundamentar um pedido, pode gerar um *precedente negativo*.

Reportando-se ao estudo de Agrikolianski (2002), observa-se que os militantes da Liga de Direitos Humanos, na França, concentravam sua ação na afirmação de direitos, principalmente na esfera administrativa, na qual podiam negociar o direito, sua

interpretação e sua aplicação com mais facilidade, a partir da valorização de uma série de recursos que não teriam a mesma eficácia no espaço jurídico. O espaço extrajudicial no RS e em MS aparece como estratégico na ação dos mediadores sociais para a consolidação do artigo constitucional, no reconhecimento territorial dos grupos negros demandantes.

É preciso todo um processo incessante de construção para que as demandas por direitos sejam enunciadas juridicamente. Cada uma das propostas construídas vem acompanhada por seus instrumentos, capazes de transpor o que ela diz, mas também de suas confusões de fala, de suas incertezas quanto à fidelidade da representação. A ação, na esfera “extrajudicial”, permite inverter a possibilidade do precedente negativo que uma interposição no espaço judicial representa. As ações, em torno dos direitos, dão-se a partir de reuniões, documentos, depoimentos que permitem exigir condutas, sem a necessidade da intervenção judicial.

nós já promovemos *audiências públicas* com o DNIT, estamos promovendo *reuniões, encaminhando ofício*, tudo isso dentro desses inquéritos, do ICP da comunidade de Morro Alto. Estamos *acompanhando a atuação do INCRA*, que é bem recente em relação a essa comunidade. Na verdade, *dentro do ICP, nós temos um âmbito de atuação em relação a vários órgãos ...e pessoas.* [...] Pode ser que apenas com um ofício tu resolva a situação, pode ser que tenhas que pedir uma recomendação, por exemplo, para um órgão público verificar determinado ato, no prazo x. E pode ser que nada disso resolva, nem audiências públicas, nem reuniões, nem nada. Então nós teremos que apelar para *recursos extremos*, que é entrar na justiça com uma Ação Civil Pública.[...] Conforme a resistência do órgão público em cumprir, a gente vai avançando nas medidas (Carmem - MPF-RS – entrevista concedida em 2005).

A utilização de instrumentos como reuniões, ofícios, reivindicações é potencializada pela constituição de uma rede de relações entre instituições, ONGs, pesquisadores:

A contribuição do MPF é fundamental, porque nos dá um apoio justamente na área que é mais crítica, que é a da discussão judicial dessas questões. E por outro lado, a FCP junto com a SEPPIR é encarregada,

junto com o INCRA, de formar uma frente assim oficial, governamental, de apoio a essa luta. Existe um intercâmbio e uma afinidade de interesses dentro do Executivo e também por parte do MPF (Paráclito – INCRA-RS, entrevista concedida em 2005).

Nesse espaço de ação, denominado pelos atores de “extrajudicial”, procura-se a estabilização da série de demandas difusas dos grupos a partir da elaboração de documentos, ou seja, da formalização ou formatação em atas de reunião, acordos ou peças técnicas. Essas peças funcionam como *precedentes* positivos na consolidação jurídica das demandas. Os *precedentes* positivos podem ser entendidos como os documentos escritos comprobatórios que sejam não só mais aceitáveis nas instâncias judiciais, mas também funcionem como recursos políticos na afirmação dos pleitos.

A gente vai ter que se manifestar dizendo que não concorda e aí vai tomar as providências para a expedição de documentos (referindo-se à publicação de portaria reconhecendo o território de uma das comunidades quilombolas). O documento também pode ser atacado via judicial, como foi atacada a certificação da palmares. Só que aí já vai ser uma coisa bem mais difícil de desconstituir, na medida em que *vai ser um ato do poder público reconhecendo* e titulando uma certa situação de fato... eu tenho impressão que a justiça vai ser sensível e privilegiar (Paráclito – INCRA-RS, entrevista concedida em 2005).

O conjunto de peças e documentos, que funcionam como verdades sociais a serem ouvidas e consideradas no espaço judicial, passa por um processo de legitimação que coloca em jogo recursos sociais mais disponíveis aos atores da administração pública, como a autoridade pessoal e institucional e as redes acionadas.

Mesmo com a legitimação, operada com o processo de documentação e formatação que se encontra no espaço extrajudicial, o procurador do INCRA no RS destaca que, nos casos de judicialização, é necessária uma série de medidas:

Ir até o juiz e não simplesmente protocolar uma ação. A gente tem que falar com as autoridades judiciárias para tentar sensibiliza-los da importância e dos aspectos de ser um direito novo... *todo esse tipo de coisas que uma folha de papel não te diz* (Paráclito – INCRA-RS,

entrevista concedida em 2005).

Agora uma outra questão que se levanta é: se a ação judicial fornece parâmetros imprecisos para a implicação política da questão, a extrajudicial nem sempre é eficaz no sentido de produzir os efeitos desejados:

o extrajudicial ele é melhor na medida em que a outra parte reconheça que tenha feito um equívoco ou esteja devendo alguma coisa e ela faz algum esforço para corrigir isso, e a gente vai ter que contar com a carta na manga...da ação que é a ultima coisa, entrar com a ação é extremamente complexo porque, a gente, vamos dizer assim, principalmente nessa área, não se tem conhecimento, ninguém estuda isso, o judiciário não está preparado para isso, aqui a gente tem uma vara ambiental, tem 2 juízes muito bons que tão se dedicando um pouco mais, agora, não tem essa especialidade, na faculdade vai se estudar direito privado, direito civil, porque é outro raciocínio, não é uma coisa coletiva, não é uma coisa que envolva essa serie de interesses de bens que envolvem suas quilombo, de indígenas...eu mesmo antes de começar a trabalhar nessa área não tinha...a gente tem uma noção muito superficial, mas da complexidade, não tinha idéia da complexidade, e ainda tô começando, aprendendo algumas coisas, já consigo me virar, muitas vezes a gente quer parar, e não são coisas que tenham uma solução pronta, então tu tem que construir a solução, então levar isso para o judiciário sempre é um risco, porque tu pode pegar um juiz que tenha algum tipo de especialidade no início e ai ele vai dar a atenção que tem que dar e ai vai decidir fundamentadamente pelo que a gente falou, para bem ou para mal...tendo fundamentado eu posso recorrer...e por bem de um lado para outro determinado a decidir. Agora pode se pegar alguém que não tenha esse tipo de especialidade e aí pode acontecer o direito privado, que é como é feito o caso. Que não situe, não da para tu ficar...e aí se fizer esse raciocínio, todos esses direitos novos eles caem por terra, porque eles são...privatísticas, de 1942 e tal (Juliano, MPF-RS – entrevista concedida em 2005).

Diferentemente do judiciário, o Ministério Público não é o espaço do “gabinete”, onde as coisas chegam, mas o lugar da construção, em que efetivamente se participa do processo

social de emergência do fenômeno jurídico. O lugar onde a bricolagem – muitas vezes operada no encaminhamento das demandas - faz sentido. Entretanto as possibilidades de constituir soluções não estão todas dadas, elas dependem muito do “reconhecimento do equívoco” pelas partes.

O “equivoco”, que a parte deve admitir e que é avaliado pelo Ministério Público é produzido por processos que não são extremamente codificados, faz parte ir à área, conversar, analisar os documentos e criá-los, como no caso das atas de reuniões.

O Ministério Público vai atuar inverso, *ele sabe o que tá acontecendo...o juiz ele tem que se manter distante disso tudo, então ele não tem muito esse envolvimento que a gente tem. Dificilmente, falando agora de quilombo, por exemplo, dificilmente vai a uma área quilombola, a não ser que seja uma inspeção judicial*, junto ao processo e para determinado fato, ele não se envolve com aquilo, ele não pode se envolver ele tem que ter essa distância. Então ele é mais passivo nesse sentido, ele tem que ser assim, embora tenha magistrado que tem envolvimento maior e tal, *mas é uma figura assim mais de gabinete, mais de ver as coisas como chegam para ele, mas não como elas são*. Tem uns que se preocupam um pouco mais, que vão atrás, mas é mais raro (Juliano, MPF-RS – entrevista concedida em 2005).

Diferentemente desse espaço de proximidade com a questão, a distância do juiz está relacionada ao controle necessário diante da simpatia por algumas demandas e da linguagem do judiciário.

Qualquer juiz que passe num concurso tem uma capacidade técnica que pode fundamentar para três ou quatro lados. Tu julgas procedente ou improcedente uma ação, tu preescreve. É simplesmente isso. Quanto tem um poder muito grande... tem que ter um controle para isso aí. Qual é o controle? Tem o controle que a gente faz... a gente se polícia. Eu posso até ter simpatia por um lado ... mas tu tem que ir para um audiência, para uma instrução probatória, achando que qualquer um deles pode ter razão ... e, as vezes, tu te surpreende, porque as vezes quem tu achava que não tinha razão, passa a ter razão. *Outra forma de controle .. tudo o que eu decidir tem ser por escrito e estar aqui dentro*. E tem que se reportar ao que está aqui dentro. Eu não posso decidir nada que eu tenha

conhecimento privado. Eu tenho que fundamentar no que está aqui dentro. Por isso que tem que trazer prova aqui para dentro. *Tem todo um mecanismo processual para trazer prova. O que não está aqui dentro, o juiz não pode considerar... se ele quiser considerar alguma coisa que está fora daqui, ele tem um mecanismo para trazer para dentro...*(Cândido, Juiz da Vara Agrária, Residual e Ambiental, entrevista concedida em 2006).

4.4.1 As Alternativas do Direito

Para os operadores do direito, envolvidos nas questões de Casca e de Morro Alto no Rio Grande do Sul, a bricolagem estaria relacionada às “alternativas” do direito e não ao “direito alternativo”. Um posicionamento distinto, tanto de uma postura positivista do direito, quanto do direito alternativo. Trata-se de direitos positivados, incorporados ao sistema jurídico. Portanto não são derivados de posições de “governos” ou posições “ideológicas”.

A partir dessa compreensão, tanto o positivismo, quanto o direito alternativo (na sua concepção clássica de buscar soluções além da lei, em princípios de justiça social) acabariam privilegiando determinados grupos e acentuando a condição de desigualdade. Seria no próprio sistema (que serviria de uma espécie de controle das simpatias imediatas do juiz) e para além de uma postura positivista (que não permite a construção de entendimentos - baseia-se exclusivamente na letra da lei) que a emergência de direitos aos quilombolas teria a chance de acontecer.

É o juiz decidir uma causa fundamentadamente, com base em valores ou que não sejam estritamente legais, mas que tenham amparo legal, em partes, institucional. Outra coisa, tem gente que se diz alternativo, que dá decisões sem fundamento, e isso é problemático, é porque eu quero, é porque eu acho que é justo... E isso eu acho que está errado, a gente não pode ser voluntarista, a gente tem que fazer as coisas dentro do sistema, é muito mais difícil fazer, por exemplo, tu tens que fundamentar, tem que achar... *tem que construir uma tese*, tem que ter fundamentos para isso dentro do sistema e não assim investir em tal coisa porque eu acho que

não é justo [...]. Isso para mim quebra todo o equilíbrio das relações, no momento que tu toma uma decisão voluntarista, perde-se o equilíbrio... [...]. *Existem mecanismos jurídicos para que esse que tá numa situação pouco pior, se iguale aquele ali e os dois travem um embate jurídico equilibrado...* agora, se tu usas esse mecanismo tipo, faz essa concertação pela tua vontade, tu de certa forma tá, eu penso tá em cadeia...esse mais forte não vai perder, isso que ele perdeu aqui, ele vai cobrar de outro lá adiante (Juliano, MPF-RS – entrevista concedida em 2005).

As “alternativas”, dentro da lei e do sistema, são procuradas pelo Juiz titular da Vara Agrária, Ambiental e Residual de Porto Alegre:

O juiz alternativo, ele tinha um valor que era mais importante chamado justiça, mas o que é justiça? Mas o que eles acham que era justiça? Não tem uma coisa que todo mundo acha que é justa... [...] Eu acredito em lei, na Constituição e na lei, agora isso não quer dizer do fato de acreditar na lei que eu vá deixar de tomar a decisão justa. Existem mecanismos pra ti aplicar corretamente a lei, porque nosso trabalho, a gente tem uma lei que é geral, aplicada a todo mundo, porque no caso concreto aqui que tem que resolver a coisa. Então tu encontras mecanismos pra resolver isso aí. [...]. Na ótica que está a lei... tem mil e uma coisas para te justificar porque você não aplicar, porque você vai deixar de aplicar. Sem se negar a força dela. Eu acredito na lei como órgão externo a mim, externo ao juiz, ao coletivo, tem uma certa verdade nela se não ela não teria sido...mas também, no fundo, eu tenho que reconhecer por juízo uma capacidade, *um trabalho argumentativo de construir...*a partir daquelas oportunidades, soluções mais justas (Cândido, Juiz da Vara Agrária, Residual e Ambiental, entrevista concedida em 2006).

4.5 A Família Silva: o procedimento que chega ao decreto desapropriatório

No âmbito extrajudicial, e justamente a partir de uma reunião no Ministério Público Federal, inicia-se o processo de reconhecimento da Família Silva como comunidade

quilombola. A reunião realizada no dia treze de dezembro de 2002, no auditório da Procuradoria da República no Rio Grande do Sul, resultou no Inquérito Civil Público “Quilombo Urbano – Porto Alegre – Família Silva” instaurado pelo Ministério Público Federal de Porto Alegre. No âmbito do inquérito, abria-se a possibilidade de dar os primeiros passos jurídico-administrativos para o reconhecimento da “Família Silva” como comunidade remanescente de quilombo. Como “encaminhamentos” da reunião, foram retiradas as propostas de: instauração do ICP, do procurador Paulo Gilberto Cogo Leivas; convocar uma reunião de trabalho para execução de um convênio visando à realização de laudo antropológico, do procurador Marcelo Beckhausen; oficiar a Justiça Estadual, feita pela conselheira do CEDINE, Ivonete Carvalho; realizar uma plenária e acompanhá-los ao Tribunal de Justiça, do advogado do MNU, Onir Araújo.

Na Portaria de instauração do Inquérito alertava-se acerca da necessidade de encaminhar cópia do ato institucional para a 13^a. Vara Cível do Município de Porto Alegre, onde tramitava a “Ação Reivindicatória” movida por José Antônio Mazza Leite, Emílio Rothfuchs Neto e Maria Coelho de Souza Rothfuchs, todos proprietários da área pleiteada pela comunidade. Solicitava-se, igualmente, a remessa para a 17^a. Vara Cível, que abrigava a “Ação de Interdito Proibitório” movida por Eloy Julius Garcia e Iria Werlang Garcia, Gelson Marchi de Carvalho e Maria Lucia Rosa Rosseti, Alexandre Correa Torres e Beatriz Helena Colleto Torres, outros proprietários de partes da área ocupada e pleiteada pelos Silva.

Na ocasião da instauração do Inquérito Civil Público, membros da Família Silva já tinham uma trajetória de envolvimento judicial (conforme relatado no capítulo 2) em defesa da área. No entanto essa trajetória não se mostrava nada favorável, pois haviam perdido dois pedidos de usucapião, realizados por integrantes da família. Requisitavam novamente o reconhecimento das terras por meio de uma ação de usucapião coletivo. Além de autores dessas ações de usucapião, parte dos moradores figuravam como réus nas ações movidas pelos proprietários formais das terras.

As ações judiciais, que envolviam os Silva e os detentores dos títulos sobre a área negavam o reconhecimento de direitos aos membros da família e confirmavam direitos aos proprietários. As perdas judiciais, no reconhecimento de uma ocupação territorial de mais de 60 anos na Chácara Três Figueiras, deviam-se principalmente à comprovada ausência de “intenção” de ser dono das terras de um dos ascendentes da família ou à ausência de respostas em ações judiciais. Na primeira ação de usucapião, requerida na década de 1970, foi apresentado um documento (depoimento em juízo) em que o marido de Naura

(matriarca dos Silva) mencionava ter pagado para utilizar um pedaço de terra no local. O depoimento acerca do pagamento foi caracterizado como um aluguel, e portanto, não uma ocupação da área com o objetivo de possuir a terra – requisito do usucapião. A utilização desse fato no judiciário teria caracterizado um “precedente” contrário às pretensões dos Silva que foi recorrentemente utilizado em todas as demais ações.

Numa nova reunião, na sede do Ministério Público Federal, em 2003, os perigos decorrentes do trâmite dessas ações alertavam para a necessidade de embasar o pedido de reconhecimento como quilombola, o quanto antes:

“Na impossibilidade de realização desse laudo (antropológico), o Dr. Marcelo está estudando a hipótese de realização de laudo arqueológico, porque é importante haver uma justificativa para apresentar em caso de haver uma ordem de despejo” (09.05.2003).

Em agosto de 2003, foi firmado um convênio entre a Fundação Cultural Palmares e a Prefeitura Municipal de Porto Alegre, cujo objeto foi a realização de um Laudo Antropológico de Reconhecimento da Comunidade Remanescente de Quilombo Família Silva. Os trabalhos foram desenvolvidos pela antropóloga Ana Paula Comin de Carvalho e pelo historiador Rodrigo de Azevedo Weimer. Naquele momento, os estudos desenvolvidos e as peças que integravam o Inquérito Civil já permitiam falar “juridicamente” da comunidade remanescente de quilombos e de um território, principalmente no caso de um confronto. Era possível “justificar” a existência e a permanência numa disputa judicial.

Mesmo assim, permaneciam em aberto as ligações necessárias para efetivá-lo, torná-lo “da comunidade”. Que órgão faria o “restante”? Como a desapropriação das terras tituladas em nomes dos particulares passaria a estar em nome da comunidade? É preciso considerar que, nesse período, estava em vigência o Decreto de 2001 que não permitia soluções para esses casos. A Família Silva era um processo de reconhecimento e um caso jurídico inviável. A dimensão do ter direitos e não ter, do não conseguir fazer valer (destacada no capítulo 3, a respeito da Comunidade Quilombola de Casca) coloca-se novamente. Nesse momento, é o decreto de 2001 que funciona como desestabilizador da possibilidade de relação entre a demanda dos Silva e o dispositivo constitucional.

No ano de 2004, devido à expedição de um novo ato normativo no final de 2003 (o Decreto 4887), o INCRA instaurou o procedimento administrativo

11/RS54220.002094/2004-28. O laudo torna-se então peça do novo procedimento. A Portaria 19 de 17/06/2005, publicada no D.O.U., em 21.06.2005, reconheceu oficialmente o território étnico reivindicado pela comunidade. A Fundação Cultural Palmares expediu certidão de auto-reconhecimento.

O resultado negativo das ações de usucapião, movidas pelos integrantes da família, e positivo das ações reivindicatórias, movidas pelos proprietários formais, culminaram numa decisão de imissão na posse da área, em favor dos proprietários, em 2005. Em fevereiro do mesmo ano, foi expedido o mandado de imissão na posse contra Jair da Silva, Zuleica Briolandi da Silva e Ângela Maria da Silva, referente à ação reivindicatória de José Antonio Mazza Leite e outros. Diante da iminência do cumprimento da decisão, que recaia sobre a área reivindicada pela Família Silva, foram impetradas três ações judiciais na justiça federal, alertando para a existência de uma “comunidade remanescente de quilombos” e a exigência de um tratamento específico. O oficial de justiça e a polícia chegaram à porta para o cumprimento da decisão judicial, quando saiu uma liminar impedindo a realização do despejo.

Se a finalidade das três ações era a mesma – impedir a saída dos Silva da área reivindicada e deslocar a discussão da esfera estadual para a federal – os desfechos dos pedidos foram distintos.

A primeira ação, um pedido de “Medida Cautelar Inominada”, movida pelo Ministério Público Federal, foi prontamente indeferida. Na decisão que negou o pedido, o juiz alegou que “a discussão sobre a competência para processar e julgar ação reivindicatória que tramita na justiça estadual, de onde foi expedido o mandado de imissão na posse, não cabe a esse juízo”, e que também “não cabe a esse juízo federal controlar os atos jurisdicionais de juiz de direito”. Para os pedidos realizados existem “ações específicas”. Em outra ação conjunta, Ministério Público Federal e Estadual tentaram uma “Ação Declaratória de Nulidade de Sentença”. Foi julgada improcedente por meio de argumentos parecidos com os da primeira ação.

A terceira ação, com resultados positivos para os quilombolas, tratava-se de uma “Ação de Manutenção de Posse” ajuizada, conjuntamente, pelo INCRA e pela Fundação Cultural Palmares. Nos documentos juntados a essa Ação de Manutenção de Posse, comprova-se documentalmente a “posse”, o “fato novo”, o direito novo. Não se trata de meras alegações em torno de uma “justiça social”, mas de direitos instituídos e situações. O que tenciona a configuração da propriedade não é mais a posse individual de alguns Silva (essa a justiça já teria desconfigurado em todas as decisões judiciais contrárias), é a posse do grupo, é o

grupo constituído juridicamente que está em jogo, e seu reconhecimento estatal. A SR-11 expediu à Família Silva o “termo de reconhecimento de posse”. Um documento criado para a ocasião. Se não correspondia a uma figura jurídica existente – não estava prevista nas instruções normativas - a bricolagem configura uma figura jurídica nascente que sedimenta a imagem de uma posse a ser respeitada e, ainda, garante veracidade à reivindicação. A “posse viciada” das ações judiciais, que correram à esfera estadual, não corresponde (a trajetória de precedentes jurídicos negativos que não permitiram o reconhecimento do usucapião) à “posse legítima” afirmada pelo INCRA.

Foi a ação do INCRA que garantiu a permanência da Família Silva lá... nós chegamos na Família Silva no momento em que a polícia estava para fazer o despejo. Houve algumas coincidências que contribuíram muito para permanência da Família Silva. Uma delas é de que já existia um estudo: e, segundo, nós tínhamos um processo aberto; terceiro, a associação já tava constituída, a associação da comunidade, quarto, nós criamos assim ... *criamos um instrumento jurídico que o judiciário acabou acatando. O INCRA emitiu um Termo de Reconhecimento de Posse* dizendo que a posse daquelas terras eram da Família Silva...sustentamos esses termos de posse em cima do estudo antropológico e no conhecimento da realidade (Rui Tagliapietra – INCRA-RS - entrevista concedida 2007).

A expedição do documento pelo INCRA e sua oficialização, a partir da publicação no jornal, acionavam os resultados do laudo antropológico, realizado em 2005, a partir do convênio firmado entre Prefeitura Municipal e a Fundação Cultural Palmares. Posteriormente a esse ato, Sarmiento (2007: 101), procurador da república, emitiu um parecer relacionando a defesa da posse dos quilombolas e o instituto da afetação, no qual destaca a possibilidade de se reconhecer “o direito dos remanescentes de quilombo ocuparem o seu território étnico mesmo antes da desapropriação, valendo-se de todos os meios processuais pertinentes para a defesa”. Finaliza afirmando que o INCRA “em algumas localidades, já vem expedindo Termo de Reconhecimento de Posse em favor das comunidades quilombolas situadas em áreas tituladas em nome de particulares, independentemente da propositura da ação desapropriatória”.

O juiz federal responsável pela Vara Ambiental, Agrária e Residual de Porto Alegre, na sentença judicial favorável à comunidade quilombola Família Silva, justifica a abertura do prazo para o procedimento, evitando os efeitos da sentença de execução, em cima dos documentos produzidos para a ocasião, como o laudo, o termo de reconhecimento de

posse, a certidão da Palmares, etc. O reconhecimento da posse da Família Silva não emerge pela criação de novo instrumento jurídico, ao contrário, é a ação política de emitir um Termo de Posse a partir do laudo (o que não estava prescrito) que permite a enunciação jurídica.

Passados quatro anos da reunião no Ministério Público Federal, formalizavam-se os processos de “desapropriação por interesse social” com base no artigo 5º, XXIV, art. 215, art. 216 da CF/88 e Lei nº 4.132/62 dos imóveis incidentes no território étnico da Família Silva. O INCRA identificou no processo de regularização fundiária da área reivindicada pela comunidade quilombola, quatro imóveis particulares incidentes. O passo processual previsto nas normas depois da publicação da portaria do presidente do INCRA reconhecendo os limites da área reivindicada, é a desapropriação ou compra das áreas particulares.

Os trâmites desse processo de desconstituição de títulos e aquisição de áreas inauguram atos em torno da questão quilombola que existiam, principalmente em discussões mais gerais sobre regulamentação processual e normas, mas não em experiências concretas de desapropriação, com exceção de poucas áreas no Pará. As titulações dos territórios quilombolas no Pará, em sua maioria, deram-se em cima de áreas públicas.

Se na realização de um trabalho dentro de um procedimento consensual, as regras e os atos realizados são executados de acordo com normas, entendimentos, formatos, naturalmente acionados, a ação de desapropriação na questão quilombola exige dos atores envolvidos o caráter inventivo. Combatida tanto por vias judiciais (como a ADIN do PFL), como questionada nas matérias de jornais e em contestações administrativas, exige um investimento de criação, justificação e convencimento. Novamente não basta apenas acionar procedimentos e leis existentes, é preciso justificar e estabelecer novas relações – nem sempre referendadas no espaço jurídico:

A gente pegou uma norma internacional, a OIT, pegamos o decreto, pegamos uma legislação que tratava de interesse social urbano. *Tu vai fazendo, vai criando, vai se fazendo uma bricolagem.* E tu consegues assim... agora, nós aqui, *porque que a gente teve êxito*, pelo menos até agora, porque talvez a própria justiça federal...entendeu. *É uma justiça nova, alijada, é da minha geração [...]. Ele consegue dialogar com uma petição dessas*, agora quando tu sobes p/ um tribunal onde se lida com desembargadores *que são uma outra geração*, que foram criados, sabe...

tem toda sua *formação jurídica extremamente canonizada ...com direitos absolutos e com discussões muito mais formais que de mérito, ai a dificuldade aumenta*. Hoje tu tens uma formação no supremo... Alguns ministros extremamente próximos das questões dos direitos humanos, mas isso não te garante êxito, porque até tu chegar ao supremo também, pode, levar muito... é muito bate boca (Luciana, Procuradora Federal, INCRA/RS, entrevista concedida, 2007).

Os princípios de equivalência em jogo (o estabelecimento de relações entre normas e casos) poderiam permanecer tácitos – sem maiores questionamentos ou explicações quanto ao enquadramento de determinada situação em um aparato normativo. Porém as associações feitas pela procuradora apóiam-se em entendimentos não cristalizados – exigentes de leituras e compreensões que não são devidamente apropriadas pelo judiciário. Além disso, revelam um investimento maior do judiciário na *forma* e menos ao *mérito*. Menos por uma questão de bandeira *mérito versus forma*, mas porque a *forma* constitui uma das condições de felicidade da enunciação jurídica que limita a legitimação da questão quilombola.

Foi um período, assim, relativamente longo, até eu me convencer que, efetivamente, nós dispúnhamos de instrumentos e ferramentas legais e outras necessárias pra titulação... Eu fiquei convencido que nós poderíamos avançar quando eu tava elaborando os processos ... visualizando o território da Família Silva, os ocupantes inseridos dentro do território e eu tava elaborando os processos desapropriatórios. [...] Tá construindo, digamos, o processo desapropriatório e encaminha o processo desapropriatório, usando um instrumento que era no caso... a Lei 4.632, que num dos itens dela, tava trabalhando na lei... coloca assim que cabe ao Estado brasileiro fazer a desapropriação necessária para fixar populações urbanas em seus locais, e cabia perfeitamente em relação à Família Silva... (Rui Tagliapietra – INCRA-RS - entrevista concedida 2007).

Se a bricolagem permitiu encaminhar a ação desapropriatória, o resultado não se constituirá em precedente acionável. A matéria permanece em controvérsia. Somente por um processo de luta é que poderá ser acionado como exemplo. A luta que permitiu à

Família Silva se consolidar foi alimentada por uma vontade que se constituiu muito especificamente junto ao INCRA no RS, a partir da articulação entre movimentos sociais e operadores administrativos, pesquisadores.

Os atos e encaminhamentos para a expedição do decreto desapropriatório em favor dos Silva foram permeados por pareceres de juristas, que acionaram doutrinas jurídicas, jurisprudência, leis, decretos e principalmente informações e pareceres.

No primeiro parecer dado, a procuradora do INCRA, no Rio Grande do Sul, respalda a solicitação de desapropriação realizada pela equipe técnica e apresenta o Artigo 68, enquanto “norma cogente”, “imperativa”, portanto é reforçado o argumento de que não se trata de apenas “preceitos”, “valor moral”, “avisos”. É contra várias investidas em retirar o valor normativo do artigo constitucional, exigindo uma lei para regulamentá-lo, que se pronuncia a regularidade da proposta.

Devem as normas, se constitucionais, gerar efeitos. A possibilidade dessa afirmação se dá pela existência de constitucionalistas defendendo a idéia de que não existem normas constitucionais para indicar apenas valores, ficando os efeitos a cargo da expedição de leis que os regulamentem. Diante dessa possibilidade, o questionamento da aplicabilidade do artigo 68 “leva a um falso problema da ‘falta de eficácia ou imperatividade daquelas normas ou preceitos tidos como não autoaplicáveis ou, programáticos’”. O artigo 68 confere “direitos fundamentais” aos quilombolas, enquanto “direito originário a prestações”, fundamentados na Constituição e não, em outra lei. A força desses direitos fundamentais acaba por gerar uma proibição de omissão dos poderes públicos, “sendo passível de invocação judicial conforme previsão no parágrafo 1º do artigo 5º”. A aplicabilidade do dispositivo legal remete à desapropriação enquanto perda da propriedade pelo cidadão, com indenização, e aquisição pelo estado de modo a se adequar ao “interesse público” ou ao “interesse social” devidamente “previsto” na Constituição Federal de 1988 e “regulado” pelo direito administrativo. É um ato de faculdade do estado.

Além da adequação do reconhecimento da área, com o interesse social do Estado, na fundamentação, a procuradoria aciona a Lei 4.132/62. A Família Silva se enquadra perfeitamente na hipótese de desapropriação, prevista no inciso IV do art. 2 dessa lei: “manutenção de posseiros em terras urbanas onde com tolerância expressa ou tácita do proprietário tenha constituído sua habitação formando núcleos residenciais de mais de 10 famílias”.

A procuradora aciona ainda na afirmação da legitimidade da proposta de desapropriação com base na Lei 4.132/62 a luz do artigo 5, inciso XXIV da CF, a Informação

G/PFE/INCRA n. 10/2005 de 19.10.05 de Valdez Adriane. O procurador Valdez Adriane, no parecer citado utiliza as normas destinadas à reforma agrária para aplicação na desapropriação de terras, na regularização fundiária dos territórios quilombolas. A justificativa seria a execução de uma “reforma agrária ampliada”.

A proposta de desapropriação, enviada pelo INCRA do RS à Brasília, foi aprovada pela PFE do INCRA/Brasília com pequenas complementações e modificações. Uma delas, a exigência de comprovação do caráter particular da área – por meio da realização da cadeia dominial até a origem. Em seguida ao despacho, há ainda dois posicionamentos: da Consultora Jurídica do MDA (CONJUR) e da Consultoria da Casa Civil.

Na Informação/CPANP/CJ/MDA/Nº 654/2006 (parecer CONJUR) a desapropriação é condicionada à comprovação do afastamento da situação de “domínio público”, a cargo da Procuradoria Regional do INCRA no RS, e ainda ao resultado da Ação de Usucapião movida pelos Silva. No caso da ação ser procedente, não compreende a desapropriação. E nem mesmo *“se imporá [...] a inalienabilidade, já que adquirida a propriedade de acordo com as regras próprias do direito civil, sem necessidade de influência pelo estado.”*

Ao comentar o parecer de Valdez Adriane sobre desapropriações e a idéia de considerar a noção de “reforma agrária ampliada”, no caso dos institutos da desapropriação a serem utilizados na titulação das áreas quilombolas, o procurador do MDA argumenta:

“Assim, na linha do referido parecer, se o imóvel não cumprir a função social, a desapropriação aplicável seria a sancionária, regrada pela Lei Complementar nº 76/93 – com alterações, e o pagamento da indenização seria em títulos da dívida agrária, resgatáveis em até 20 anos.

Particularmente, com todo respeito, não visualizamos justificativa para aquisição de propriedades para titulação de comunidades remanescentes de quilombos com base no regramento estabelecido por lei n. 8629/93, até porque exige titulação definitiva ao cabo de dez anos em nome dos beneficiários da reforma agrária. Parece-nos que a desapropriação das propriedades particulares para titular remanescentes de quilombos, que estejam ocupando o respectivo território, deve ocorrer com pagamento em dinheiro e não em TDAs, típica moeda sancionária [...] . embora a proposta de desapropriação, com pagamento da indenização em dinheiro, não venha precedida de alteração legislativa da lei 4132/41 a promulgação da Convenção 169 da OIT através do Decreto 5.051/2004

supriria a exigência porquanto este ato internacional é incorporado ao ordenamento jurídico interno com status de lei ordinária”.

Para o procurador, que elaborou a Informação a respeito da expedição de decreto reconhecendo o território da Família Silva e permitindo a desapropriação das áreas particulares incidentes, no sistema jurídico, o problema é que a “propriedade” é que permanece recebendo proteção e não a “cultura em si”. Isso porque não se optou pela “defensável tese de “aquisição originária” da propriedade definitiva, com a simples promulgação da constituição, quando muito a exigir providências registras”. O procurador vê a oposição ao seu entendimento ligada à valoração “da proteção à propriedade privada”. Uma vez que “é sabido que não se pode invocar direito adquirido [patrimonial – especialmente] contra disposição do poder constituinte originário”.

Mesmo com a discordância quanto aos fundamentos, a desapropriação segue em frente, e argumenta-se em torno do interesse social:

Nota-se, ab initio, que a Constituição Federal não exige lei para definir o que é “necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social”, muito embora seja a tradição jurídica. O dispositivo contido no ADCT é autoaplicável. A legalidade refere-se ao procedimento – aqui mais do que simples concatenação de atos, e sim verdadeira observância do “devido processo legal”. Daí entendermos haver, no ordenamento jurídico, arcabouço normativo suficiente para a decretação, a exemplo do Decreto 5.051/2004 e do decreto-lei 3365 [procedimental], ambos com status de lei ordinária. Ademais, no caso dos remanescentes de quilombos, o interesse social [hipótese de incidência] está patenteado no art. 68 ADCT, bem como no artigo 216, parág. 1 da CF. Aplicar-se-iam, assim, o decreto n. 4887/2003 na fase administrativa, e a lei geral das desapropriações – decreto lei 3365/1941, na fase judicial, apenas, quanto ao rito processual – e não como pretensão de definir o interesse social. Com efeito, há que se adotar a interpretação que dê aplicabilidade imediata e eficácia plena ao mandamento constitucional [No mesmo sentido: Comunidades quilombolas, direito à terra. Sunfeld].

Até meados de 2008, foram expedidos dois decretos pelo presidente Lula. O primeiro, em outubro de 2006, para garantir a titulação de parte das terras da comunidade Caçandoca (SP). A ação de desapropriação por interesse social foi proposta pela

Superintendência do INCRA em São Paulo. No dia 4 de dezembro do mesmo ano, a justiça federal concedeu o pedido de imissão provisória da posse. Em 2006, também foi assinado o decreto de desapropriação das terras da comunidade Família Silva, no Rio Grande do Sul. O INCRA propôs quatro ações desapropriatórias. Em 19 de janeiro de 2007, o juiz concedeu imissão de posse nas quatro ações. O governo do Pará expediu os Decretos Estaduais 5.273/2002 e 5.382/2003, desapropriando áreas em Oriximiná e Acará por utilidade pública.

4.5.1 A desapropriação em Casca: a discussão em torno do decreto

O reconhecimento formal da Casca, enquanto comunidade remanescente de quilombos, iniciou-se em 1998 a partir da instauração de Inquérito Civil Público no Ministério Público Federal.

Depois de cumpridas todas as demandas do Decreto 4.887, que culminaram na publicação da Portaria do Presidente do INCRA, em outubro de 2006, o caminho para os técnicos do INCRA/RS seria a “decretação” da área reivindicada pela Comunidade de Casca, como medida de “segurança” na desapropriação dos imóveis incidentes. O Decreto desapropriatório, que declarou como interesse social o território étnico da Família Silva, funcionaria como “precedente” positivo no encaminhamento das novas desapropriações. Com esse intuito, o procedimento administrativo, com todas as peças e a requisição para expedição do decreto, seguiu para Brasília em outubro de 2006.

Em Brasília, a procuradoria questionou o procedimento adotado, informando que “antes de se declarar a área de interesse social, com base no artigo 216, parágrafo 1º. da CF de 1988, é de se *verificar a possibilidade de decretação com base no art. 184 da CF/1988* ou, ainda, a *aquisição* mediante compra e venda”. Para isso, eram necessários outros atos técnicos, como a realização de vistoria nos imóveis particulares com o objetivo de averiguar se cumpriam a função social da propriedade. O mesmo documento solicitava informações acerca da realização da *renúncia* das áreas pelos membros da comunidade “adquiridas por prescrição aquisitiva” em favor da comunidade.

O processo então retornou para o Rio Grande do Sul, para que fossem realizados os ajustes determinados. Ao invés dos ajustes, em defesa da posição anteriormente afirmada pelos técnicos, que requerem um decreto único para todo o território, conforme realizado

na Família Silva, a superintendência do INCRA no RS argumenta:

“Cabe por fim, ressaltar a importância da promulgação do decreto neste momento, tendo em vista as especificidades da regularização fundiária dos territórios quilombolas, pois ao final do processo devemos titular uma única área em favor da comunidade e, enquanto isso não ocorre, devemos proceder com a defesa jurídica no que diz respeito ao território. Com o decreto esse último aspecto torna-se muito mais fácil na medida em que o que se torna passível de discussão é a forma de desapropriação e os valores, diminuindo o risco de espoliação territorial alicerçada em decisões judiciais, por outro lado, haverá uma economia processual em termos de tempo e de recursos com a publicação de um único decreto englobando todas as matrículas existentes e permitindo ao INCRA que proceda à obtenção das mesmas pelos mecanismos existentes. Um único decreto por território quilombola é consequência natural do processo de identificação, reconhecimento e demarcação. É o momento em que o Estado reconhece a existência de uma realidade específica nova e declara o direito coletivo sobre um território etnicamente diferenciado. Em resumo, a SR/11 buscou trilhar o mesmo caminho percorrido em relação ao Quilombo Família Silva.”

Em maio de 2007, novamente o processo foi remetido para Brasília. Dessa vez, solicita-se a revisão do despacho da PFE de Brasília, que negou a decretação total da área. Em Brasília, o procurador manifesta-se e destaca que os pareceres da procuradoria são “recomendações” fundamentadas nas normas positivadas no ordenamento jurídico e nas normas internas da autarquia. O “administrador” pode se recusar a levar em consideração, mas para isso necessita fundamentar.

O procurador encaminhou sua decisão de manter o posicionamento contrário à decretação única para a Diretoria de Ordenamento da Estrutura Fundiária que deveria prosseguir com o procedimento, ou seja, tomar a decisão sobre os posicionamentos divergentes. Mas o que ou quem fundamentaria a decisão?

A Coordenação Geral de Regularização Fundiária dos Territórios Quilombolas, setor da Diretoria de Ordenamento, diante das duas possibilidades de encaminhamento - a decretação de toda área, como solicitava a SR-11, ou os procedimentos determinados pela procuradoria em Brasília - encaminhou a resolução das “questões jurídicas” que

permaneciam pendentes, à Consultoria Jurídica do MDA (CONJUR).

Resumidamente, as questões endereçadas pela Coordenação Geral de Territórios Quilombolas a CONJUR foram: - o momento em que deve ser realizada a vistoria (ou seja, antes ou depois do Decreto desapropriatório?); - o momento em que deve ocorrer a renúncia dos membros da comunidade que tem propriedades; - quais os procedimentos, se os quilombolas não quiserem renunciar; - no caso de imóvel improdutivo, se é pacífico proceder à desapropriação sansão.

Um mês após a consulta a CONJUR e antes de obter uma resposta, em julho de 2007, a Coordenação Geral e o Chefe da Divisão de Ordenamento da Estrutura Fundiária posicionaram-se favoravelmente à decretação de toda a área. Com isso, o trâmite seguiu ao Ministro do Desenvolvimento Agrário, para aprovação do Ministro Guilherme Cassel, e posterior remessa ao presidente Lula para expedição do decreto.

As contradições e indefinições do processo se expressam quando, num primeiro momento, diante da controvérsia entre os procedimentos, não há um posicionamento da Coordenação e a remessa para o setor jurídico e, no segundo, uma inexplicável adesão ao posicionamento da Superintendência do RS.

Entretanto, no mesmo período da remessa ao Ministro, foi expedida a Nota/CGAPJP/CONJUR/MDA/n. 63/2007 respondendo às questões realizadas pela Coordenação Geral de Regularização Fundiária de Territórios Quilombolas um mês antes.

Quanto à renúncia dos quilombolas:

“Na verdade a indagação reside na obrigatoriedade de quilombola – titular de parcela da área do território – doar sua propriedade a comunidade, integrando o bem “a “propriedade coletiva”. [...] *O ordenamento jurídico vigente não admite doação pura coativa, por se incompatível*, por definição com o ato de liberalidade que aquele instituto representa. Ademais, exigir-se a doação pelo remanescente quilombola poderia configurar tratamento não isonômico, porquanto dos demais membros da comunidade não se exige qualquer encargo ou ato oneroso, e tão somente representação do modo de vida, da cultura quilombola que se quer preservar.”

Sobre o impasse do quilombola que se recusar a doar e sair:

“com a devida licença, registre-se que o mesmo direito que ampara o

quilombola titular de propriedade individual devidamente integrado ao modo de vida da comunidade, ampara o não titular. Aliás a intervenção do Estado na comunidade somente se justificará para gerar inclusão e não exclusão, exceto, no último caso, quando absolutamente necessário. Não poderá ser o fato de deter o título de parcela do território a razão do “*discrimen*”, da exclusão da Comunidade, sob pena da inconstitucionalidade da ação. *Ademais, como sabido, o artigo 68 do ADCT da Constituição Federal impõe ao estado conferir a propriedade definitiva aos remanescentes de quilombos, emitindo-lhes os títulos respectivos, obviamente, se já não forem titulares de domínio. Quanto a esses, apenas não poderão ser discriminados negativamente, merecendo o mesmo tratamento dos demais integrantes da comunidade.*”

Quanto ao decreto único para toda a área:

“a decretação de toda a área do território poderia fazer presumir a legitimidade de títulos relativos às propriedades ilicitamente tituladas por particulares, em prejuízo para a ação anulatória em curso, ou ainda gerar a presunção nos quilombolas detentores de títulos privados que seriam desapropriados e indenizados, quando não corresponde ao direito. [...] A fim de evitar a alienação das áreas já titularizadas pelos quilombolas a terceiros não-quilombolas, ao menos sem conferir a preferência a união na aquisição, e tendo em conta o valor cultural identificado pelo laudo antropológico, sugerimos oficialiar ao IPHAN, para que avalie a possibilidade de se efetuar o tombamento do território.”

Os questionamentos em torno da proposta de decreto único para toda a área não permitem que a Família Silva se constitua num precedente a ser acionado. Entretanto, as certezas que negam a possibilidade do decreto único e defendem a realização de vistoria se desfazem no restante do documento, não permitindo a formatação de um procedimento “seguro” em moldes que já estivessem sendo discutidos:

“O precedente ‘Família Silva’, invocado pela SR-RS para não realizar a vistoria prévia à decretação do imóvel, e para justificar a decretação pelo regime da Lei n. 4.132/62, *não serve como paradigma*, porquanto se tratava de *imóvel urbano* (localização e destinação), o que afastava por completo a exigência de produtividade a que se refere o artigo 184 da

Constituição Federal. [...] *Apesar da inadequação legal da desapropriação sancionária de imóveis que eventualmente não cumpram a função social e que incidam sobre territórios ocupados por remanescentes de quilombos, para destiná-los à titulação quilombola, se prevalecer o entendimento esposado no parecer/dapjp/conjur/mda/n. 01/2004-VAF, bem assim for mantido o texto do artigo 20 da Instrução Normativa INCRA n. 20/2005, deverá o INCRA realizar vistoria de fiscalização, salvo sobre as áreas já titularizadas por quilombolas. Há, como mencionado, o risco de se questionar judicialmente o desvio de finalidade na destinação do bem, o que recomenda novel tratamento legislativo ou, no mínimo, manifestação conclusiva e vinculante da AGU.*”

Não se trabalha com o “entendimento”, ou o convencimento já pronto, bastando ser acionado, é preciso criá-los a todo o momento, justificá-los incessantemente. Como se se estivesse sempre num primeiro circuito de legitimação – onde o acúmulo não fosse permitido. Como se houvesse a todo momento uma possibilidade de desmantelamento da proposição. Essa situação pode ser vista na resposta da CONJUR à solicitação dos técnicos do INCRA, no final de 2007, sobre as possibilidades de desapropriação de áreas particulares:

“A coordenação-geral de regularização de territórios quilombolas do INCRA pergunta, ainda, se é pacífica a sua declaração de interesse social com fundamento no art. 216 da CF/88 e conseqüente desapropriação pela lei n. 4.132/?”

Não se poderia considera pacífica a questão sem antes haver sido submetida a variados estudos doutrinários e objeto de enfrentamento judicial.

Anoto que não há sequer um precedente do Superior Tribunal de Justiça ou do Supremo Tribunal Federal, daí porque não é possível considerar *o tema sedimentado entre os juristas. Entretanto, o cabimento da referida desapropriação, no âmbito da CONJUR/MDA, é sustentado pelo Parecer/DAPJP/CONJUR/MDA/nº 01/2004-vaf.*

53. todavia, por se tratar de aquisição mediante ação judicial exarada sob fiscalização do ministério publico, consistindo, assim, norma para o caso concreto.

Uma das questões que suscitam dúvidas diz respeito à necessidade ou não de inclusão de inciso na Lei 4.132/62, a fim de explicitar o cabimento da referida desapropriação. Há consenso sobre a conveniência da inclusão naquela lei da possibilidade de desapropriação para destinação quilombola. A divergência reside no caráter de imprescindibilidade ou não.”

A “bricolagem” se opõe ao “tema sedimentado”. A sedimentação do tema é constantemente colocada em xeque. A especialização - no sentido de poder se basear em experiências, como o caso mais adiantado, servindo de modelo para os demais -, dessa forma, pode não chegar a suprir a “falta” de instrumentos e coloca a necessidade de um processo contínuo de construção e bricolagem. A construção passa por criar vínculos - atar possibilidades desconstruídas de expressão, a partir dos instrumentos existentes nos contextos de realização dos atos.

Os efeitos da bricolagem se assemelham ao evidenciado por Agrikolianski na análise do recurso hierárquico pela Liga de Direitos Humanos na França, que acaba conduzindo a uma severa restrição das situações de injustiça que são demandadas. Suas condições de operação levam não somente a limitar a competência da associação aos litígios entre administradores e particulares, mas também e sobretudo a relativizar fortemente a lógica de generalização das queixas: o recurso hierárquico conduz assim, frequentemente, a abandonar a ambição de produzir categorias políticas de reivindicações para privilegiar uma enunciação singular e despolitizada do meio social. Como se a todo momento fossem necessários o estabelecimento de novos acordos e compromissos. Isso sempre coloca em questão o bem comum, que na negociação não parece acordado e muito menos as provas que poderiam ser acionadas.

4.5.2 A Família Silva: precedente jurídico ou expressão política?

Não apenas as ações administrativas e judiciais tornaram a Família Silva um caso exitoso, decorrente em parte de um judiciário sensível às demandas (que consegue dialogar com uma peça como a interposta – exemplo mencionado pela procuradora que moveu a ação), mas principalmente, na visão do Coordenador dos trabalhos no RS, isso ocorreu em

função da “vontade política”:

O Joaquim que construiu isso, o procurador do MDA, ele olhou aquilo e disse não tem que sair um único Decreto, não quatro Decretos judiciais, um único decreto declarando de interesse social para fins étnicos o território delimitado... *e as coisas avançaram também por conta de uma decisão política muito forte, por parte do Ministro, por Parte do Presidente do INCRA*, já que alguma coisa concreta devia acontecer, então foram colocados os processos da Família Silva, uma absoluta prioridade dentro do INCRA nacional e do MDA e na Casa Civil com cobranças assim, então, a coisa avançou. Avançou primeiro porque o processo que estava sendo construído e o entendimento que as coisas tinham que andar, UMA LEITURA POLÍTICA de que, olha, nós temos que chegar ao final do ano de 2005 com a publicação do Decreto Presidencial. De fato, foi publicado (Rui Tagliapietra – INCRA-RS - entrevista concedida 2007).

O procedimento administrativo da Família Silva tramitou rapidamente para o Coordenador dos trabalhos da SR-11, principalmente, pela vontade política de dirigentes da autarquia. Apesar da situação de urgência diante da sentença do juízo estadual de primeiro grau que reintegrava na posse os detentores dos títulos de propriedade e ordenava a saída dos quilombolas (que justificaria a aceleração da confecção das peças técnicas e das decisões administrativas), havia no cenário local, com alguma expressão nacional, a exigência de dar respostas à questão quilombola, “precisava acontecer algo aquele ano” de 2005.

Os “tempos” e os “atos” dos procedimentos de regularização fundiária poderão se estender ou encolher, de acordo com uma série de fatores como a disponibilidade de equipamentos e de mão-de-obra para a realização dos trabalhos, a resistência imposta por determinados setores da sociedade. Os atores inseridos no processo de regularização denunciam a relação entre a mudança na direção política em fins de 2006 e 2007 e o estabelecimento de novas exigências na regularização fundiária. Essa mudança pode ser visualizada na não priorização das demandas, sentida por técnicos no INCRA-RS que comparam a situação configurada com o trâmite do procedimento da Família Silva.

A vontade política se constitui como condição de felicidade da enunciação jurídica, como energia que permite a estabilização da rede e a circulação dos seres. O

reconhecimento da Família Silva enquanto quilombola e a desapropriação das terras estão relacionados ao combustível político empregado na situação configurada. Família Silva andou rapidamente. Condição essa que não transbordou para novos procedimentos, transformando o Silva em caso e não em precedente. A análise do regime de enunciação permite entender que não se pode reduzir a enunciação jurídica a idéias, é preciso acionar peças, documentos, resultados etc. Mas, mais do que isso, o que está em jogo é o interesse político que se constitui em espaço fundamental das decisões. O fato de um procedimento tornar-se um caso e não um precedente está ligado a contínua relativização da questão quilombola como uma questão de direitos reconhecidos. É em nome de uma “segurança jurídica”, que não permita relativizar a propriedade e institucionalizar formas de sua desconstituição, que se deve impor a rigorosidade e exagero aos trâmites da questão quilombola.

Nesse capítulo evidenciou-se que à questão quilombola tende a ser colocada num espaço menor. O lugar menor dificulta a constituição de uma força política que permita a enunciação jurídica. Sua constituição, como no caso da Família Silva, tende ser parcial e seus efeitos controlados. No próximo capítulo, trabalha-se o papel da mídia no controle da questão quilombola a partir da tentativa de conter o alastramento (portanto, tornar visivelmente pequena a demanda), por meio de dispositivos de segurança.

CAPÍTULO 5

O “Alastramento”: quilombolas como ameaça a segurança nacional

O perigo não está mais nos casos isolados, ele ronda toda a nação. A ameaça representada pelos quilombolas ganha espaço nos principais meios de comunicação brasileiros em 2007. Reportagens ocupam impressos, eletrônicos e noticiários televisivos (como o Jornal Nacional) num bombardeio ao reconhecimento de direitos às comunidades quilombolas. A sociedade é convocada a opinar. Não que esteja em jogo seu entendimento e opinião a respeito. O que se prende é a atenção a algo terrível que precisa ser combatido. É da possibilidade da “guerra racial” em detrimento da continuidade da nação brasileira que se quer avisar.

Às imagens do perigo e à incitação do medo e da insegurança em torno “daqueles” que são capazes de se apresentar como quilombolas, correspondem reivindicações de formas de controle social. Conforme Malaguti Batista (2003), a memória do medo poderia ser pensada como um artefato trabalhado milimetricamente na construção de uma “arquitetura penal genocida, cuja clientela-alvo fosse se metamorfoseando infinitamente entre índios, pretos, pobres e insurgentes. É como se torturadores estivessem sempre a postos, prontos para entrar em cena e limpar o jardim”. A invocação do perigo, alicerçada na memória histórica acerca dos “perigosos”, próprio de dispositivos racistas como os estereótipos raciais, devidamente trabalhados por Sales Jr. (2006), funciona como estigma e justifica as intervenções para o restabelecimento da hierarquia racial rompida quando as comunidades negras pleiteiam direitos à terra.

Os questionamentos à “autodefinição” dessas comunidades e as alegações em torno da frouxidão dos critérios legais, do militantismo dos agentes de estado, da iminência de ódios raciais, que pontuavam contestações administrativas, peças judiciais, manifestações de servidores públicos e posicionamentos institucionais, como do Ibama, ganham dimensão nos jornais. A operação de ampla repercussão indica - não se trata mais de um tratamento que se dê a casos individualizados: os quilombolas de Alcântara e a Base de Lançamento

de Foguetes, os quilombolas de São Roque e os Parques Nacionais. São necessários cuidados com o “alastramento” dos quilombolas para todos os cantos. Portanto a escala do controle precisa ser do tamanho do problema.

Na esquina de sua casa pode surgir uma comunidade quilombola. Sua propriedade está ameaçada. Mais do que isso, sua vida corre perigo. As áreas naturais e o agronegócio – necessários à vida humana e ao desenvolvimento do país – estão com os dias contados. Esse perigo presente ou iminente, veiculado em reportagens, opiniões e depoimentos publicizados justifica a presença do poder soberano pela necessidade de regularizar a situação conflitiva, antes da perda total de controle. Aciona dispositivos de segurança para proteger a vida da população, restabelecendo a paz quebrada. A reivindicação da lei e da força numa sociedade que gere a vida – e que não tem na morte, na repressão ou no controle direto dos corpos seu dispositivo central – conquista legitimidade com a evidência de que a vida da população está em risco. A ação imediata deve se dar em nome da ameaça a sua sobrevivência - a permanência da espécie, racialmente superior. Nesse âmbito, Foucault (1988) reconhece o papel do racismo na sociedade moderna como dispositivo que permite a morte do que é perigoso em nome da vida sadia da população.

Neste capítulo exploram-se reportagens de jornais veiculadas em 2007 e suas relações com o processo de intervenção federal na regularização fundiária dos territórios quilombolas, justificado como forma de conter um conflito racial eminente envolvendo as comunidades negras. No capítulo anterior, destacou-se que, além da importância de todo um aparato estrutural e legal na produção de enunciados jurídicos, a potencialidade de reconhecimento das demandas das comunidades quilombolas exige combustível político investido. O medo em torno de investimentos que possam gerar paradigmas e desencadear processos de reconhecimento sem controle parece ser o termômetro para as intervenções em nome da segurança jurídica dos procedimentos. Se o capítulo anterior já indicava que a questão quilombola não é apenas tratada e vista como uma questão menor, mas é constantemente diminuída, neste, exploram-se os dados que revelam um momento de total legitimação e investimento em estratégias de controle e, para isso, a classificação das reivindicações das comunidades em perigo, problema, crise.

5.1 O Alastramento

O “alastramento” dos quilombolas torna-se um tema central em 2007, nos meios de comunicação. A exposição sistemática, na mídia, de críticas à política em torno do reconhecimento e regularização fundiária dos remanescentes de quilombos, com a citação de inúmeros casos, de imensas áreas de terras, e a previsão de que as reivindicações possam continuar aumentando - funciona como um dado não desprezível, praticamente um dado objetivo, que precisa ser levado em conta pelas autoridades públicas.

A matéria “Vitória de Pirro” é ilustrativa da reivindicação de intervenção. A decisão judicial envolvendo o processo de reconhecimento e regularização fundiária do território étnico da comunidade quilombola na Ilha de Marambaia (RJ), ao ser veiculada no jornal *O Estado de São Paulo*, em março de 2007, não coloca em jogo apenas a disputa em torno do domínio sobre a ilha (entre Marinha e quilombolas) e um ponto favorável e legítimo ao reconhecimento dos quilombos (como seria o caso de uma decisão judicial), mas o fato de que essa questão “tende a pegar o Brasil inteiro” e entrar por todas as instâncias do aparato estatal.

“Na Marambaia, a palavra [quilombo] se aplica a uma *história mal contada* que, passando em julgado por aquele canto da baía de sepetiba, tende a pegar no Brasil inteiro” (O Estado de São Paulo, 29.03.2007).

Se uma decisão judicial cumpriria a função, a princípio, de conferir legitimidade aos direitos pleiteados pelo grupo, pode-se ver que o reconhecimento de direitos consagra-se em outra esfera. Trata-se de uma “história mal contada” e não de uma decisão judicial. Não há o reconhecimento moral do sujeito de direito e do bem em jogo, ao contrário, opera-se um ato de “desconsideração”, tal como cunhado por Oliveira (2004). O ato de desconsideração é possibilitado pela facilidade com que se desconstituem as identidades quilombolas e acionam os perigos em torno dela. Novamente, como no final do século XIX e início do XX, é o “medo” acionado pela reivindicação de estereótipos que funciona na integração dos grupos que reivindicam especificidades culturais à nação, na qual o negro entrou num lugar subordinado. No caso aqui, o perigo é que a história pegue.

“Multiplicaram-se, nos últimos anos, por índios, negros, seringueiros, ribeirinhos, caiçaras e geraizeiros *as grifes dos movimentos étnicos*. Juntas, reivindicam a posse de 25% do território nacional. Viraram símbolo do desenvolvimento sustentável no Ministério do Meio

Ambiente. Invadiram em 2005 o Plano Nacional de Áreas Protegidas, que define as relações do governo com o patrimônio natural até 2020. Deram a senha para a proliferação de reservas extrativistas. Estão em alta” (O Estado de São Paulo, 29.03.2007).

A democracia racial brasileira é correlata da manutenção de uma hierarquia racial que, ao ser respeitada, permite o “trato amoroso” entre os grupos sociais. Estando os lugares sociais bem definidos e as fronteiras demarcadas, a questão racial permanece “rarefeita”, para utilizar a expressão de Sales Jr. (2006). Contradizendo a ordem das coisas, a questão quilombola aparece como uma ameaça, como algo fora do lugar, indicado pela existência da sentença e da formulação de políticas: não podem ser símbolos de “desenvolvimento sustentável”. O problema suscitado na reportagem é que os quilombolas não se encontram mais distantes e isolados geograficamente e, principalmente, longe dos centros de poder, como deveriam: invadiram planos estatais. A decisão judicial proferida pelo juiz federal Raffaele Felice Pirro aparece como um alerta do tamanho que está escondido e, principalmente, de suas prováveis conseqüências.

“Com quase 500 processos de regularização de quilombos correndo em surdina no País, essa pode ser, literalmente, uma vitória de Pirro, se acordar os brasileiros para esse grande debate que não houve” (O Estado de São Paulo, 29.03.2007).

Se estava escondido, os jornais não param de acordar a população para algo anormal - a produção de quilombolas. Um diagnóstico instantâneo confere sentido quase estatístico da probabilidade de um caminho sem voltas, de uma catástrofe racial no Brasil.

“Um dos maiores embates fundiários da história recente do País. Neste momento existem 3.524 comunidades que se identificam como remanescentes de quilombos e reivindicam a legalização de suas terras. A Fundação Cultural Palmares, instituição encarregada de receber os pedidos, já oficializou 1.170. Mas isso ainda é o começo. Pelos cálculos do movimento negro, o número de comunidades deve passar de 5.500.” (Roldão Arruda, O Estado de São Paulo, 12.08.2007)

É só pela sua redução a algo pequeno, localizado e sem importância política que a

questão quilombola pode ser admitida como normal. Somente a partir do pacto em torno do retorno ao lugar que deve ser ocupado, instala-se a democracia.

A história “enterrada nos cafundós do Brasil” sobre a reserva ecológica de Guaporé em Roraima é “pescada” pela repórter Andreia Fanzeres: “dez unidades de conservação federais andam metidas em disputas semelhantes“. Mais um dado, é em todo o canto. O perigo que se espalha pode estar em qualquer lugar,

“nenhum brasileiro precisa ir muito longe para encontrar um quilombo nascendo, com selo oficial, praticamente na esquina de casa. Se alguma coisa está acontecendo pela-primeira-vez-na-história-deste-País ou mesmo deste planeta é que, 120 anos depois da Lei Áurea, o Brasil produz quilombolas como nunca” (Site O Eco, em 20.12.2007).

É a reivindicação de um modelo de normalidade constituído pela exclusão da formalidade (tirar o “selo oficial”, permitir o aniquilamento formal) da maior parte dos grupos que se apresentam como quilombolas – esse excesso é fabricação (adaptação forçada), não corresponde à existência real.

No sentido atribuído por Foucault, trata-se da instalação de um dispositivo de segurança em que a norma se deduz do caso normal. Ou seja, “a partir do estudo das normalidades (no caso, dos apontamentos) que a norma se fixa e desempenha seu papel operatório. Logo, eu diria que não se trata mais de uma normação, mas sim, no sentido estrito, de uma normalização” (2008: 82).

“Eles querem retrocesso total ao Brasil. Querem dividir o país, querem luta de raças. Eles se acham professores de Deus. Após 120 anos da libertação dos escravos, um fantasma parece ressurgir das cinzas.” (Nelson Barreto - Jornal de Uberaba, 10.10.2007)

“Em vez de núcleo rebelde, agora é reduto do oficialismo”. O confronto levemente adormecido, no ideal de uma democracia racial do pós-abolição que teria esgotado as distinções raciais, aparece como um “fantasma”. Fantasma revivido que pode gerar “luta de raças”. Fica explícito nas manifestações que o sono sempre foi alvo de tranquilizantes. E como precisam ser continuamente administrados, produzem o medo acerca da diminuição na potência de seus efeitos. Nesse sentido, pode-se compreender a que a

“ocupação dos espaços públicos pelas classes subalternas produz fantasias de pânico do ‘caos social’, que se ancoram nas matrizes constitutivas da nossa formação ideológica” (Malaguti Batista, 2003).

A questão quilombola se apresenta no cenário nacional como mais um desses episódios de terror à sociedade (ameaçada em todas as suas estruturas pela fraude) e necessidade enérgica de controle.

5.2 O Apartheid Brasileiro

O perigo em torno da projeção de que a coisa se prolifere é intensificado pela idéia de que, além de casos por todo o canto, não se trata de pouca terra a ser apropriada. A quantidade de terras sujeita ao reconhecimento como territórios quilombolas aparece em grandes números e atingindo os “bons” da nação.

“Encontram-se sob risco de desapropriação florestas de empresas de celulose, terras de pequenos agricultores, reservas ambientais e até áreas que pertencem ao governo. [...] Considerando que há outros grupos [...], o total de desapropriações pleiteadas pode chegar a 25% do território brasileiro” (Revista Exame, 12.07.2007).

No Incra, “um levantamento concluído há pouco diz o seguinte: se forem atendidas todas as reivindicações, o Estado terá que titular um total de 25 milhões de hectares para os quilombolas. Isso equivale ao território do Estado de São Paulo, que tem 24,8 milhões de hectares” (Roldão Arruda, O Estado de São Paulo, 12.08.2007).

“O critério da autodefinição [...] poderá propiciar a desapropriação de até 21 milhões de hectares de terras em todo o País, número equivalente a cinco vezes a área do estado do Rio de Janeiro (19.04.2007).

O caráter exagerado da demanda quilombola é enfatizando na comparação da soma das áreas com tamanho de estados da federação brasileira - indicando a possibilidade da formação de guetos. A quantidade de terras (como a de um estado) destinada a um grupo

étnico (mesmo que nesse caso não sejam contíguas) leva à possibilidade do rompimento como nação brasileira. Diversas reportagens classificam as áreas quilombolas como “guetos”, “bantustões”, “favelas”, “kolkhoses” e a defesa da titulação dos territórios reivindicados como balcanização.

“Não bastasse a existência dos “bantustões” indígenas e do messetê, o Brasil assiste, no momento, à criação de inúmeros guetos negros, os “quilombolas”, desqualificando-os a se integrar à sociedade brasileira ou impedir que a sociedade brasileira, branca e mestiça em sua maioria, se integre a eles. [...] *O senador Camata está apreensivo com o futuro de seu Estado que está sendo balcanizado*, transformado em uma colcha de retalhos quilombola. Inviável também se tornou Roraima, pelo menos no agronegócio, depois que foi criado outro latifúndio indígena (além do Yanomami): a Reserva Indígena Raposa Serra do Sol. Com 1,8 milhão de hectares, o latifúndio abriga cerca de 15 mil índios das etnias Macuxi, Taurepang, Wapixana e Ingarikó. Ora, esses índios não precisam de tanta terra para sobreviver. Bastaria que lhes fosse ensinado o plantio de mandioca e milho, e a criação de galinhas, para que os homens brancos que plantam arroz no Estado não fossem expulsos desse bantustão indígena” (Felix Maier, Site Mídia Sem Máscara, em 26.08.2007).

O discurso em torno da correspondência entre o tamanho das áreas quilombolas e a extensão territorial de Estados da federação, juntamente com as acusações de formação de bantustões, vincula a questão quilombola diretamente à discussão sobre a demarcação da terra indígena Raposa Serra do Sol. Apesar de poucas vezes ser explicitado, como no trecho citado acima, indígenas e quilombolas nos processos de controle social confundem-se na figura do inimigo comum da estabilidade nacional.

Os discursos contrários ao reconhecimento das comunidades quilombolas estão inseridos nas mesmas estratégias de poder que as alegações levantadas contra a demarcação contínua da terra indígena Raposa Serra do Sol. Se o procedimento administrativo da terra indígena parecia estar chegando ao final com a homologação da demarcação da área pelo governo Lula em 2005, recuou-se na execução da desocupação dos terceiros (arrozeiros) da terra em 2007. Uma grande polêmica instalou-se no que parecia estar completamente fechado, reabrindo a discussão.

A respeito da terra indígena, um Coronel do Exército veio a público alertando para a

iminência de um “Curdistão” no Brasil, no caso da efetivação da ocupação contínua das terras demarcadas, e passou a defender a demarcação em “ilhas”: “A demarcação contínua de uma grande área indígena, com diferentes etnias e culturas, provoca a criação de algo parecido com o Curdistão, uma nova nação étnica separada do país. Se for em ilhas, não tem problema nenhum”, diz em entrevista”.

A crítica de que a “demarcação de metade do estado de Roraima” para os indígenas, de forma continuada, poderia levar a “algo parecido com o Curdistão” aciona os mesmos dispositivos de segurança presentes no discurso acerca do perigo do alastramento dos quilombolas. “É preciso conter o perigo à nação”. Principalmente quando se faz a comparação entre as possíveis terras para quilombos e o tamanho das áreas dos estados de São Paulo e Rio de Janeiro, ou quando se apela a imagem dos “bantustões”. Serão formados clãs negros e indígenas dentro do Brasil.

A ameaça que convoca todos ao alerta em torno da segurança nacional não é a do cuidado com o agente externo, mas com o interno. É novamente contra o inimigo interno, nunca totalmente eliminado, que se arma a necessidade de defesa do território brasileiro. O medo tão presente no pós-abolição, apaziguado com a possibilidade do branqueamento, e com a consolidação da idéia de uma democracia racial, reacende em alerta a possibilidade dos perigos à sociedade. A convocação de alerta ao terror tem longa trajetória, conforme Malaguti, esteve presente “após a Revolta dos Malês em 1835, assombrou a Nação após a abolição da escravidão e a Proclamação da República. Vagou nas águas da Revolução de 30, no suicídio de Getúlio, no golpe de 64 e nas conjunturas eleitorais de 1994 e 1998 (Malaguti Batista, 2003). Está sempre presente quando o poder se vê sob ameaça.

5.3 Quilombolas e Raposa Serra do Sol: um discurso ultranacionalista?

Os questionamentos públicos de lideranças quilombolas e indígenas, bem como o posicionamento de antropólogos como Viveiro de Castro e Manuela Carneiro da Cunha, com o massivo ataque ao processo de reconhecimento e regularização fundiária dos territórios quilombolas e a demarcação da terra indígena Raposa Serra do Sol poderiam, para fins de análise, ser aproximados a partir de algumas questões: se a segurança nacional está em jogo, de que nação estamos falando? Quem faz parte dela e quem não faz? Se esses grupos são perigosos quando acessam determinados recursos (como a terra), existe um grupo

“melhor” que pode acessá-los sem perigo?

Para a advogada wapixana Joênia Batista de Carvalho, o discurso em torno da “soberania nacional” só faz sentido se os arroteiros forem mais brasileiros do que os índios.

“Joênia pretende caracterizar como "racistas" as contestações ao modelo contínuo da demarcação da reserva, adotado por decreto presidencial. "Não há como entenderem que a terra indígena em área de fronteira representa uma ameaça à segurança nacional, a não ser por um discurso racista. *É como se os arroteiros fossem mais brasileiros do que nós*", afirma”.

Emergem no bojo dessas discussões posturas que até então não ocupavam diretamente a cena pública. A clareza do fato de que nem todos fazem parte da mesma nação fica explícita tanto na acusação de racismo realizada pela índia, como na alegação do medo dos confrontos étnicos, feita pelos militares. Entretanto, no primeiro caso, Joelma explicita a luta pelo reconhecimento étnico por parte dos grupos ; e na segunda (o posicionamento do militar), as diferenças étnicas aparecem como perigo a ser controlado, dominado, assimilado.

Na análise de Viveiros de Castro, a “tese da balcanização” só tem sentido se os “índios” forem “minorias que precisam ser eliminadas”:

“Ele disse à imprensa: ‘O risco de áreas virem a se separar do território brasileiro, a pedido de índios e organizações estrangeiras, pode ser a mesma situação que ocorreu em Kosovo’. Muito bem, o general raciocina como se nós fôssemos os sérvios? Por acaso seria o Brasil a Sérvia e os índios, minorias que precisam ser eliminadas? Não estou entendendo” (Entrevista, O Estado de São Paulo, 20.04.2008).

O alerta acerca do perigo permite a instalação de dispositivos próprios do “Estado de Exceção”. É quando independente da Constituição Federal, das Leis ou do resultado de uma ação direta de inconstitucionalidade, ou de uma perícia técnica, pode-se alterar as normas. Na discussão formulada por Agamben (2004), sobre o estado de exceção, é interessante destacar a passagem da configura-ao desse e Estado enquanto mecanismo acionado em casos de urgência, com caráter temporário, a fim de dar conta das

imprevisões do sistema jurídico frente a determinadas necessidades derivadas de situações de emergência para um dispositivo permanente, ou seja, para a configuração de um estado de emergência permanente. Conforme o autor,

“diante do incessante avanço do que foi definido como uma “guerra civil mundial”, o estado de exceção tende cada vez mais a se apresentar como o paradigma de governo dominante na política contemporânea. Esse deslocamento de uma medida provisória e excepcional para uma técnica de governo ameaça transformar radicalmente - e, de fato, já transformou de modo muito perceptível - a estrutura e o sentido da distinção tradicional entre os diversos tipos de constituição. O estado de exceção apresenta-se, nessa perspectiva, como um patamar de indeterminação entre democracia e absolutismo” (Agamben, 2004: 13).

O estado de exceção seria a abertura de um espaço em que aplicação e norma mostram sua separação e em que uma pura força-de-lei realiza uma norma cuja aplicação foi suspensa. Assim, a relação entre norma e realidade é operada sob a forma de exceção. Ou seja, para "aplicar uma norma, é necessário, em última análise, suspender sua aplicação, produzir uma exceção. Em todos os casos, o estado de exceção marca um patamar onde lógica e práxis se indeterminam e onde uma pura violência sem *logos* pretende realizar um enunciado sem nenhuma referência real” (Agamben, 2004: 63).

O estado de exceção se configura, no caso em análise, quando o procedimento administrativo perde sua validade e o “devido processo legal” passa a permitir a reabertura da discussão em nome do perigo, da fraude emitente. E, nesse sentido, Viveiro de Castro questiona o posicionamento que considera espantoso do Ministro do Supremo Tribunal Federal Gilmar Mendes:

“Ele defende a demarcação de ilhas, e não de terras extensas. Em primeiro lugar, não sabia que ministro do Supremo é demarcador de terras. Demarcar é ato administrativo, cabe ao governo, não ao Judiciário. Em segundo lugar, as terras indígenas já são um arquipélago no Brasil. Acho curiosa essa expressão: demarcar em ilhas. Significa ilhar, isolar, separar. Demarcar de modo que um mesmo povo fique separado de si mesmo” (Entrevista, O Estado de São Paulo, 20.04.2008)..

Um dos efeitos, na correlação de forças em torno da demarcação de terras, é expor o que significa a propriedade da terra no Brasil. A questão quilombola estaria dessa forma reforçando a ameaça já presente com o Movimento Sem Terra e com a demarcação das terras indígenas.

“Como se não bastasse, há em curso uma outra forma de *relativização da propriedade*, a que se apresenta sob a roupagem da *função racial da propriedade, revestida do politicamente correto*. Já há uma tentativa governamental, via o decreto no 4.887/2003, de estipular arbitrariamente o que é um quilombola.^{14.05} A novidade consiste na ampliação do arbítrio, agora também válido para a zona urbana e não apenas rural. Qualquer casa e qualquer terreno para construção poderiam, se tal lei for aprovada, ser objeto de desapropriação” (Denis Lerrer Rosenfield, O Estado de São Paulo, 19.09.2007).

Essa invocação de uma mudança drástica no regime de terras – numa relativização potente da propriedade, tal como está posta, é destacada por Viveiro de Castro (2008) como um medo infundado: “é interessante como se tem invocado a Bolívia ultimamente. A população daquele país é quase toda indígena, enquanto no Brasil falamos de uma minoria irrisória”.

“A terra ianomâmi está demarcada desde o governo Collor e nunca houve isso. Alguém imagina que os ianomâmis queiram reivindicar um Estado independente, justamente um povo que vive numa sociedade sem Estado? Chega a ser engraçado. E se eles foram manipulados por interesses estrangeiros? Empresas e cidadãos estrangeiros já são proprietários de partes consideráveis do Brasil” (Entrevista, O Estado de São Paulo, 20.04.2008)..

O exagero, a forma caricata de apresentar a política de reconhecimento dos quilombolas, confina a discussão numa possibilidade de revolta política racial que não está dada nas demandas dos grupos que reivindicam direitos territoriais. Os quilombolas não estão propondo uma colocação “em xeque” absoluta da propriedade privada no Brasil. A reação exagerada só pode ser entendida, ao se atentar à contraposição realizada por esta política ao modo como o Brasil rural se racializou, contrariando interesses dominantes.

Entretanto, a idéia de que o exagero não representa apenas uma estratégia retórica e que não corresponde a algo existente, precisa ser retomada. Se o exemplo do ianomâmi é válido para descaracterizar o discurso que levanta a suspeita da construção de um estado autônomo na Terra Indígena Raposa Serra do Sol. A emergência de uma “função racial da propriedade” e a invocação da Bolívia e suas leis que beneficiam indígenas contrapõe a possibilidade real do questionamento sobre a propriedade no Brasil. Se os contradiscursos acerca dos indígenas e quilombolas se harmonizam na visualização do racismo que perpassa - eles parecem se distanciar na projeção das possibilidades instaladas.

Na fala de Jô Brandão:

É preciso estruturar o INCRA e parar de dizer que a questão quilombola caiu nas costas de vocês. Não, essa questão já vem rolando faz tempo. É preciso que caia a ficha que essa *é uma demanda que vai a cada dia mais se avolumando*. Se você imaginar que nós temos 5 mil comunidades quilombolas [...]. *Eu tenho uma visão que o meio rural brasileiro é negro.*

A diferença de possibilidades é ressaltada pelo procurador da república que atuou na questão indígena e quilombola no RS. Os quilombolas colocariam mais em jogo a ascensão aos espaços estatais, enquanto para alguns grupos indígenas – como os guaranis – essa possibilidade seria uma carta fora do baralho.

eu não posso te dizer que o grupo guarani ele quer ter essa representatividade, eu já ouvi dos guaranis dizer que ser deputado é uma violência. Eu não sei se eles querem essa representatividade [...], já os quilombolas o que eu percebo é que é isso que eles querem ... as políticas... essas disputas políticas. Os kaigangs também são um grupo que quer tomar seu espaço, o espaço público [...] (Marcelo, procurador do MPF/RS, entrevista concedida em 2006).

A questão é que, se qualquer negro quiser ser quilombola, a demanda pode extrapolar as possibilidades de manutenção do poder de Estado. Menos do que todos os negros quererem ser quilombolas, subjacente a esse medo, está o descontrole sobre o tamanho da questão e seus efeitos. Medo que se alicerça realmente nas possibilidades instaladas - não de estados

independentes, mas de questionamento de estruturas centenárias, como a estrutura agrária brasileira. Conforme Almeida, em estados como o Maranhão, a questão quilombola representa uma reestruturação agrária importante. Na fala de um técnico do INCRA no RS, a questão quilombola vai promover em menos anos, maior número de desapropriações do que a história da reforma agrária no estado.

5.4 A vida em perigo: meio ambiente e produção agrícola na mira dos quilombolas

Quando a proteção dos recursos naturais, necessários à vida, é acionada como justificativa, a acusação recai de forma mais clara sobre os riscos biológicos para a sobrevivência da população. A necessidade de salvar a população condena à morte aqueles que representam um perigo a sua continuidade. A requisição de intervenção governamental é fortalecida em nome do “meio ambiente”, na proporção em que se descaracteriza os grupos negros do pertencimento a uma humanidade comum.

A condição de humano só poderá ser requerida por aquele que abdicar a diferença, que se dissolver. Se a permanência dos grupos é uma ameaça e a solução é sua dissolução, a população ou a humanidade requerida e protegida não lhes correspondem. Não se constituindo assim em propositores de uma forma distinta de pensar a proteção ao meio ambiente, sua ação (se não corresponder a do outro) é “por natureza” degradadora.

São várias as reportagens que trazem a questão ambiental como ponto chave no questionamento aos quilombolas. Na Marambaia, o reconhecimento e demarcação das terras quilombolas coloca em cheque o ambiente protegido, resultado da ação da Marinha. O “futuro da Restinga da Marambaia” deve-se à “presença da Marinha”. A aceitação da reivindicação dos moradores levará a uma “frente de favelização, e num santuário ecológico”. (O Globo - 20, 21 e 22.05.2007). Com riscos de “*superpopulação e ocupação desordenada*” da ilha, considerada área de proteção ambiental e de segurança nacional.

A interpretação fornecida pelo jornal *O Globo* sobre o conflito da Marambaia anuncia que a admissão dos moradores deve ser controlada não num viés repressivo – porque não tenham algum direito (pelo menos o de morar), mas pela ameaça que representam em mais uma dimensão: a proliferação, a superpopulação. A iminente favelização justifica políticas de higienização como o controle da área pela Marinha em nome da vida da humanidade que depende da proteção ambiental: “é fato que áreas ocupadas por instalações militares

[...] *têm estado livres da favelização e da especulação imobiliária*” (Editor do Jornal *O Globo* no RJ, 05.06.2007).

Se o controle da Marinha na Marambaia inibe a favelização, sendo a ameaça ao meio ambiente provocada pelos quilombolas, apenas uma possibilidade, em São Francisco do Paraguaçu, na Bahia, a *Globo* noticia no *Jornal Nacional*, que a questão quilombola já vem apresentando estragos. Primeiro, denuncia-se uma “fraude” no procedimento administrativo - pescadores foram levados a assinar um papel posteriormente apresentado à Fundação Cultural Palmares para a expedição da certidão de autoreconhecimento. Esses que induziram a assinatura e “se apresentam” como quilombolas são os mesmos que estão levando as toras da Mata Atlântica - ameaçando por consequência o “Olho de Fogo Rendado”, pássaro exclusivo da região.

Como constata Figueiredo (2008), as alegações em torno do meio ambiente tem um cunho estratégico uma vez que podem levar a uma contraposição entre “direitos territoriais” e “direitos ambientais”, “opondo, assim, direitos coletivos, relativos a grupos sociais específicos, e direitos difusos, cujos sujeitos são indetermináveis, algumas vezes apontando para a predominância dos segundos sobre os primeiros”. Sem desconsiderar a pertinência dessa contraposição de direitos coletivos e difusos enquanto estratégia na relativização dos pleitos quilombolas, parece estar em jogo, na divulgação desses casos, a construção de uma imagem de confronto entre a vida da humanidade e a fraude, a pilantragem (o inimigo interno). Recorrendo a estereótipos ligados à questão do negro - como a não seriedade no trato, o aproveitamento de situações para privilégios, preguiçosos, não trabalhadores (*mamar nas tetas*) - não são contrapostos direitos de *status* diferenciados, mas direito e não direito (farsa).

“O INCRA desapropria as terras neoquilombolas por valores muito inferiores a seu valor de mercado, e os proprietários, que viram posseiros ou vizinhos, se tornarem *zumbis revividos*. Logicamente se consideram injustiçados, especialmente se são terras produtivas que além de emprego e renda geram conservação ambiental, *coisa que os quilombos muito duvidosamente fazem*. [...]. Em uma área onde a mesma estratégia de “deixe o pessoal aí” foi adotada, o Núcleo Picinguaba do Parque Estadual da Serra do Mar, além do desastre habitual para a fauna e flora nativas, parte de uma das comunidades caiçaras recentemente optou por ser reconhecida como quilombola, de olho na porteira aberta para atividades hoje proibidas. [...] Estamos vendo a rápida involução do conceito de

áreas protegidas [...] que agora vivem um processo de privatização para indivíduos, *grupelhos e grupos que visam mamar nas tetas da república dos companheiros* (Fábio Olmos, Site O Eco, 02.01.2008).

Conjuntamente com a proteção ambiental é a segurança alimentar que fornece parâmetros ao questionamento da ameaça representada pela política quilombola. Nas notícias veiculadas acerca do encontro dos ruralistas em Brasília e em Campo Grande/MS, a produção agrícola do país estaria sendo ameaçada pela política governamental. As perspectivas econômicas e de desenvolvimento serão atingidas com o desfecho da reforma agrária e a destinação de terras aos índios e quilombolas. Seja porque as terras ficarão fora do mercado ou mesmo pelo medo dos investidores estrangeiros abrirem seus negócios em áreas de conflitos.

Os quilombolas estariam “reforçando o ciclo da indústria das invasões”. O que contrasta com as possibilidades de investimento relacionadas à “estabilidade agrária” por isso a necessidade de discutir, agir e dirimir os conflitos. As amostragens desse perigo ao progresso brasileiro tomam forma nos exemplos trazidos aos jornais. Em Campos Novos (SC), a economia de uma cidade inteira pode ser prejudicada pela titulação e reconhecimento das terras quilombolas: além dos 480 funcionários que ficariam *desempregados, a economia local sofreria também um baque considerável*, pois 13% da arrecadação de ICMS da prefeitura de Campos Novos vêm das atividades da Iguazu.

Novamente o discurso se dá em nome da população a ser protegida (dos empregos, da economia) o que justifica a morte do outro - na medida em que representa perigo à seguridade pessoal dos cidadãos. Os “números” são acionados para conferir credibilidade às denúncias.

“Leo Brito considera inviável o montante de 200 milhões de hectares de terra destinados à agropecuária formal, diante do crescimento das áreas que já foram ou irão ser repassadas para grupos minoritários [...]. “Hoje são 42 milhões de hectares para produção de grãos; 15 milhões para culturas de ciclo mais longo e 140 milhões para a pecuária. Ao mesmo tempo, as áreas indígenas somam 110 milhões de hectares; os assentamentos 72 milhões e estão previstos 20 milhões para os quilombolas”, comparou” (Site Agora MS em 17/09/2007).

A morte do outro, a morte da má raça, da raça inferior, (ou do degenerado) é o que fará

a vida mais sana e mais pura - garantindo a prosperidade. O que está no centro dos conflitos não é uma relação militar ou guerreira, nem uma relação política, senão uma relação biológica - a vida da população, sua comida e seu meio ambiente estão ameaçados.

Tal mecanismo poderá funcionar justamente porque “os inimigos que se quer suprimir não são os adversários, no sentido político do termo, senão que são os perigos, externos ou internos, em relação à população e para a população”. Nesse sistema não está em jogo a vitória sobre adversários políticos (propostas de sociedade) mas a “eliminação do perigo biológico e o reforçamento, diretamente ligado com esta eliminação da espécie mesma ou da raça”. É esse preceito que não permite se sentar a mesa e discutir conflitos de “direitos”.

5.5 A “guerra racial” e a “racialização do estado”: o porvir do enfrentamento das raças

Intensificando os esforços na caracterização dos perigos representados pela demanda por terras, a partir do artigo 68 do ADCT, chega-se ao ápice com a previsão de uma “guerra racial” ou de um estado racializado. Mesmo que as demandas dos grupos negros não tenham sua fonte de inspiração na pregação do “ódio racial” ou na supremacia de uma raça, a reivindicação de direitos constitucionais, a penetração de seus pleitos nas esferas públicas é assimilada como possibilidade de uma “racialização do estado”.

A guerra levaria a perda total do caráter racional do estado e possivelmente a uma situação de “guerra das raças”.

“Com base em denúncia feita pelo Jornal Nacional, da TV Globo, sobre fraude no reconhecimento de áreas tidas como remanescentes de quilombos no recôncavo baiano, especialmente no povoado de São Francisco do Paraguaçu, no município de Cachoeira, o senador Gerson Camata (PMDB-ES) alertou para o que classificou como uma guerra racial iminente, que pode atingir diversos estados” (Agência Senado e Notícias da Hora, 24.05.2007).

O discurso em torno da iminência de uma guerra racial, proposto pelo deputado Gerson Camata, não se diferencia da previsão de uma “racialização do estado”, elaborada pelo sociólogo José de Souza Martins.

“A leitura da questão racial na perspectiva imprópria e equivocada da luta de classes promove a etnização ou a racialização do conflito social e do Estado, o que empobrece, ao mesmo tempo, tanto as demandas próprias das classes sociais, quando reivindicam como tais, quanto as demandas próprias dos afrodescendentes. Sobretudo, fragiliza e até anula o sujeito fundamental da sociedade democrática, que é o cidadão, que se sobrepõe a todas as identidades particulares, como as raciais” (José de Souza Martins, *Racialização do Estado e do Conflito*, O Estado de São Paulo, 19.08.2007).

A questão quilombola é tomada por políticos, professores, jornalistas, militares como incitação de conflitos raciais. O que ameaça diretamente a paz social e a unidade nacional derivada da democracia racial. Como observa Sales Jr. (2007), “no domínio da ‘democracia racial’, culpado (reprovável) é aquele que tenta apresentar o discurso racial, racista ou não, na forma do discurso sério, público e formal, tematizando as relações raciais”.

Esse colocar em cheque as reivindicações por direitos, a partir de sua redução aos efeitos raciais, é facilitado porque a tensão racial é matizada, no nível político, pelo processo de integração subordinada do negro a partir das políticas universalistas e, nas práticas cotidianas, pela cordialidade racial, que permitem a reprodução da “desigualdade e da hierarquia raciais”. A reivindicação de direitos parece chocar, justamente, com os dois alicerces trabalhados por Sales Jr.(2007): requer um reconhecimento formal da apropriação territorial, o que subverteria a forma de integração subordinada; rompe com práticas locais de cordialidade. De acordo com o autor, “a cordialidade não é para ‘negros impertinentes’”. “As relações cordiais são fruto de regras de sociabilidade que estabelecem uma *reciprocidade assimétrica* que, uma vez rompida, justifica” práticas violentas. A reação da mídia à questão quilombola revela que a reivindicação de direitos por parte dos grupos negros está sempre desafiando, rompendo a hierarquia racial e então fomentando “conflitos”.

Figueiredo (2008) classifica o conjunto de matérias e reportagens veiculadas, principalmente em 2007, de “discurso antiquilombola” e, segundo o autor, as acusações superpõem “uma concepção monista de direito a concepções monistas de povo e de nação”. Diria respeito, ao mesmo tempo, a uma estrutura jurídica assentada num

positivismo jurídico que requer uma interpretação literal da lei (do artigo 68), impedindo a abertura hermenêutica aos intérpretes da constituição, e a defesa de um “projeto de nação”. Ao apelar para a identidade nacional e para uma postura jurídica positivista, o discurso antiquilombola reforçaria o ideal da democracia racial e apresentaria a “perspectiva multiculturalista como ameaça à soberania e ao território”.

5.6 As farsas: decreto ingênuo, atores de estado comprometidos e quilombolas terroristas

As denúncias de casos envolvendo quilombolas, como a retirada ilegal de madeira, as fraudes em processos de reconhecimento, os números de famílias ou de percentuais de terras que não fecham, favorecem a desconstituição dos grupos, que reivindicam a titulação de suas terras a partir do Decreto 4.887/2003, enquanto sujeitos de direitos.

Esses “outros” que não são sujeitos de direitos (mas situações de perigo), só podem reivindicar direitos pela ingenuidade dos instrumentos legais existentes:

“O que nos diz o decreto é algo no mínimo ingênuo. Garante aos descendentes dos hipotéticos quilombolas o controle do solo. E, como identificá-los não seria tarefa simples, afirma, no caput do artigo 2º e em seu parágrafo 1º, que esta identificação será feita por “auto-atribuição”, ou seja: quem se disser descendente dos hipotéticos quilombos terá imediatamente direito à terra que teria pertencido a seus ancestrais” (Jornal O Globo, 25.02.2005).

É necessário retomar o poder sobre os processos administrativos e jurídicos, é preciso requisitar comprovações:

“O mínimo que uma política oficial pode fazer, em sua justa pretensão de proteger a herança cultural e os remanescentes de determinado grupo social, é comprovar, preliminarmente, sua existência real e histórica. Haveria sentido, por exemplo, em garantir reservas exclusivas de terras a uma tribo indígena apenas lendária, sem nenhuma comprovação de existência histórica, só porque um grupo de pessoas se diz dela

originário?” (O Estado de São Paulo, 11.07.2007).

“é um erro supor que teriam existido quilombos numa área como aquela”. (Jornal O Globo, 25.02.2005).

Os perigos e ameaças decorrentes da ingenuidade e dos erros orquestram um convite à intervenção do governo. É em seu âmbito de atuação específico que os rumos do conflito podem ser alterados - principalmente pela revogação do Decreto 4.887/2003.

“Um decreto presidencial, de 2003, pode estar facilitando a fraude, diz o historiador e professor da UFBA, Carlos Líbano, especialista em quilombos. [...] “Na verdade, *esse decreto abre caminho pra fraude, porque ele não tem critérios científicos nem de pesquisa antropológica, histórica, rígida.* Isso vai desacreditar as comunidades realmente autênticas de quilombos”. XXXX

“É ou não é quilombo? A disputa pela propriedade de uma área no centro do Rio de Janeiro deixou em lados opostos uma instituição religiosa e uma fundação ligada ao movimento negro. É mais uma região do Brasil que o Incra terá que decidir se é ou não remanescente de um quilombo”.

Juntamente com a existência do decreto, o alastramento dos quilombolas e as conseqüências malévolas devem-se ao comprometimento ideológico de técnicos e pesquisadores. Não se trata da implementação de uma política racional e universalista, mas de posicionamentos políticos, ideológicos e, principalmente, da permissividade do governo brasileiro de processos fraudulentos.

“militantes, que se dizem antropólogos, e políticos comprometidos com uma causa, e não com a verdade, tornam-se os verdadeiros constituintes. A referência à Constituição é uma mera fraude que se torna legal pelo ato arbitrário de um decreto presidencial” (Denis Lerrer Rosenfield, Jornal O Globo, 06.08.2007).

“O quilombismo faz parte da nova família de ismos políticos da reação conservadora, justa, mas retrógrada, surgida nos últimos anos ao abrigo de concepções supostamente de esquerda. É também o caso do cotismo, o

regime de cotas para afrodescendentes nas universidades, que, mais que uma reivindicação de direito, é reivindicação ideológica da classe média militante, mesmo negra. Uma classe social que já não precisa de terra para trabalhar e nem sabe como fazê-lo” (José de Souza Martins - O Estado de São Paulo, 19.08.2007).

As alegações de comprometimento político em detrimento de uma ação com base na razão de estado são exemplificadas pelas “situações” fraudulentas. Essas situações sempre envolvem papéis, sejam o fato dos quilombolas não possuírem os papéis ou dos papéis não corresponderem à realidade dos fatos. É o caso das assinaturas em São Francisco do Paraguau e em Linharinho:

“Esta semana, vieram a público duas falcaturas praticadas por movimentos do ‘terceiro setor’ [...]. A primeira falcatura foi descoberta pela Aracruz, que teve terras invadidas no mês passado em Linharinho (ES) por pessoas ligadas ao movimento de comunidades quilombolas. A empresa obteve liminar de reintegração de posse que, como outras tantas pelo Brasil, ainda não foi cumprida. [1] Todas as assinaturas questionadas foram produzidas pelo mesmo punho escritor, informa a empresa” (Nilde Costa, em Falcaturas Quilombolas, Site Alerta em Rede, 27.08.2007).

“Moradores denunciam fraude no reconhecimento de uma comunidade quilombola no Recôncavo Baiano. Indício de irregularidade está nas assinaturas que acompanham o pedido de reconhecimento aprovado pela Fundação Palmares. Moradores de São Francisco do Paraguau, no Recôncavo Baiano, conseguiram uma liminar na Justiça Federal que suspende o processo de reconhecimento do vilarejo como remanescente de um quilombo. Dizem que as assinaturas deles a favor do pedido foram obtidas de forma fraudulenta. A denúncia foi feita, em maio, pelo Jornal Nacional. Mas a comissão de sindicância da Fundação Palmares não encontrou irregularidades” (Jornal Nacional, em 11.10.2007).

Perigos, ameaças à segurança jurídica da propriedade, ações ideológicas do estado, legislação tendenciosa, fraudes e falcaturas não poderiam ser coisa de cidadãos. Quem “de bem” se submeteria a tais ações? Para fechar o rol de denúncias e marcar definitivamente o

perigo, são acionados estereótipos. As ações de protesto tornam-se ações terroristas - agem como “vândalos”, o movimento quilombola mostra sua face “terrorista”.

“Ameaças de distúrbios e de atos de vandalismo, guerra psicológica para intimidar os opositores, carência de argumentos para um debate sério e elevado, no plano doutrinário. Não se trata do MST, das FARC ou do Sendero Luminoso, embora os métodos sejam característicos destas organizações. Trata-se do movimento quilombola, que acaba de tirar a máscara na Bahia e mostrar sua face terrorista” (Jornal A Tarde, em 28.11.2007, e www.paznocampo.org.br/blogfaoro).

Num segundo momento da reportagem, o “outro” não está mais relacionado com a fraude propiciada pelo Decreto 4.887/2003, a fraude é o próprio Zumbi. Ícone do movimento negro que teria substituído a “bondosa Princesa Isabel”.

“Barreto lembra como o movimento negro substituiu a bondosa Princesa Isabel por Zumbi, um escravocrata que espalhava o terror nas populações vizinhas a partir do Quilombo dos Palmares. O autor apresenta uma prova de que “Zumbi mantinha escravos de tribos inimigas para os trabalhos do quilombo”, tirada do livro *Divisões Perigosas*, de José de Souza Martins (Ed. Civilização Brasileira, Rio, 2007, pg. 99): Os escravos que se recusavam a fugir das fazendas e ir para os quilombos eram capturados e convertidos em cativos dos quilombos. [...] Não raro capturavam seus iguais para vendê-los aos traficantes. Ainda o fazem. Não faz muito tempo, os bantos, do mesmo grupo lingüístico de que procede Zumbi, foram denunciados na ONU por escravizarem pigmeus nos Camarões (pg. 20)” (Felix Maier, *Mídia Sem Máscara*, em 11.12.2007).

É toda a memória histórica sobre o processo de escravidão que é banalizada pela naturalização dos atos bárbaros dos negros - quando se afirma que eles próprios se escravizam. Busca-se com essa estratégia marcar as possibilidades de fala das comunidades - não podem ser sérios, não utilizam critérios científicos, são naturalmente “bárbaros” (pior que os brancos, escravizam-se a si próprios).

No centro do Rio de Janeiro, a questão quilombola torna-se pior que o narcotráfico. Segundo Denis (*O Estado de São Paulo*, em 29.10.2007) o narcotráfico, presente nessa

área, deixa a comunidade em paz: “Os justiceiros da causa social, não”.

Os argumentos presentes levam a pensar que a política quilombola nos moldes postos só poderia reforçar então as qualidades ruins, já presentes nesses grupos é claro, como a preguiça.

“Favelas e mais favelas serão criadas por conta desse movimento racista só visto nos bantustões do Apartheid sul-africano de triste memória. Quem é que vai querer trabalhar para progredir na vida, se tudo é distribuído a todos, mesmo para os vagabundos que não são chegados ao trabalho, nada produzem, e que preferem fazer passeatas pelas cidades do País?” (Felix Maier, *Mídia Sem Máscara*, em 11.12.2007).

A alegação do caráter bárbaro, violento, terrorista, preguiçoso das comunidades funciona como estereótipo acerca das qualidades do grupo negro que tende a marcar o lugar de onde não deveriam ter saído. Quando as mensagens veiculadas lembram o lugar social dos grupos e atribuem características generalizantes e estereotipadas, podem ser classificadas como insulto racial, de acordo com as discussões acerca dessa noção propostas por Guimarães e Sales Jr. Ao discutir o insulto racial, Sales Jr. enfatiza que este visa “(re)marcar a fronteira, a distância social (identidade, *status*), que aqui, no entanto, se vê ameaçada de ser apagada, rasurada, trans-posta, enfim, trans-gredida“. Os grupos negros estão sendo colocados de volta no seu lugar - para fora do Estado, da oficialidade, da possibilidade de direitos. Enquanto reivindicações oficiais são categorizadas como farsa e perigo à vida da nação. Naturalmente são perigosos e só podem ser admitidos se voltarem para a condição de civilização, ou seja, de não reivindicação, de isolamento. O insulto “vem lembrar o lugar (identidade) do insultado e a distância social que o separa do agressor, que ataca a integridade social do transgressor. Encontramo-nos no campo da humilhação e do dano moral”.

5.7 A “*idéia de nação suspeita do grupo étnico*”: “segurança nacional” e os quilombolas sob suspeita

No mesmo ano em que os jornais transformaram a questão quilombola numa ameaça

nacional, os processos de regularização fundiária das terras de quilombos começaram a ter uma parada obrigatória. A supervisão do Gabinete de Segurança Institucional tornou-se uma nova instância procedimental. Se antes passavam pelo Gabinete apenas os casos de regularização fundiária envolvendo situações de sobreposição de áreas quilombolas com faixas de fronteira, ou com terrenos da marinha ou da aeronáutica, a nova orientação dada pela Coordenação Geral de Regularização Fundiária dos Territórios Quilombolas do INCRA, em Brasília, em 2007, às sedes regionais da autarquia nos estados, foi a de passarem a enviar obrigatoriamente materiais completos de todos os processos em fase de publicação de relatórios técnicos.

As novas exigências normativas realizadas pelo GSI são justificadas pela sua função institucional de zelar pelo Estado democrático de direito. Nos ofícios saídos do Gabinete e da Coordenação Geral de Brasília, alerta-se a todas as sedes nos estados a ameaça a ordem democrática derivada dos conflitos envolvendo o reconhecimento dos territórios quilombolas e afirma-se a missão de zelar pela “segurança nacional”.

Para que a gerência sobre a regularização fundiária dos territórios quilombolas pudesse se constituir num caso de segurança nacional, a noção de perigo, o redimensionamento do que são áreas de segurança e a competência sobre a proteção nacional precisaram ser redefinidos.

Os indícios de uma reconstrução do entendimento acerca da “segurança nacional” em relação à questão quilombola já eram denunciados no Fórum Social Mundial de 2005, em Porto Alegre.

Nós estamos vivendo uma ambigüidade da expressão “segurança nacional”. Isso ficou patente para mim na reunião no Palácio do Planalto com o Gabinete de Segurança Nacional, eles ampliaram. O calha norte foi ampliado, o governo ampliou o calha norte, o número de municípios atingidos pelo programa aumentou de 47 para 151, e a linha de fronteira aumentou de 7400 km para 11000 km. O calha norte vai da linha de fronteira Colômbia, Peru, Bolívia... ate a Ilha de Marajó. Pega todo o Baixo Amazonas, todas as áreas que tem densidade de quilombos. E o que ocorre com isso, isso vai ter que passar pela consulta deles. Nós criamos uma situação absurda. O que não pode haver nesse governo é a gente recuar para onde estava o governo anterior. Com governabilidade ou não ... não podemos recuar um milímetro. Não podemos dar a eles a prerrogativa de ter a iniciativa que foi sempre dos movimentos sociais.

Do meu ponto de vista não é passível de consulta. Um quilombo do baixo amazonas vai ter que consultar autoridade militar. Isso não cerca de uma certa apreensão essa sobreposição? Porque a situação que era de área de fronteira se dissemina para o país inteiro, estabelece intermediações. Esse artigo do 4.887, que vai dar poder a essas autoridades do plano da segurança nacional, é arbitrário. Alcântara pode ser alugado para os EUA, quando vai discutir quilombolas é área de segurança nacional. Não, não é. (Alfredo Wagner, Palestra proferida na Oficina Entraves Burocráticos e Jurídicos a titulação das terras - Fórum Social Mundial em 2005).

Dois anos depois, todos os casos envolvendo comunidades quilombolas passaram a ser uma questão de segurança nacional. Se as normas instituídas continuavam estabelecendo que a Secretaria-executiva do Conselho de Defesa Nacional (SE-CDN), a cargo do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República, após conclusão dos trabalhos de identificação e delimitação realizados pelo INCRA teriam o “prazo de 30 dias para opinar *sobre matéria de sua competência*”, a competência expande-se para todos os casos. O lastro da expansão, pode ser apreciado nos trechos citados abaixo, referentes à manifestação do GSI, no procedimento administrativo da Comunidade de Martimianos, no município de Restinga Seca (RS).

“É importante salientar que o Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República (GSI), ao desenvolver atividades de Secretaria-Executiva do Conselho de Defesa Nacional (SE-CDN), possui dupla atribuição, qual seja, aquelas inerentes ao conselho de defesa nacional e, ainda, as necessárias para prevenir a ocorrência e articular o gerenciamento de crises, em caso de grave e iminente ameaça à estabilidade institucional.[...] Dada, então, a dimensão das ações que teriam de ser implementadas para que toda a demanda (ainda reprimida) seja atendida, é oportuno registrar algumas situações que sinalizam o aumento da tensão e, conseqüentemente dos conflitos, envolvendo aqueles que se auto-identificam como remanescentes, os quais apresentamos de forma não exaustiva: [exibem diversas situações de conflito noticiadas pela mídia]. [...] Dessa forma, em função da dupla atribuição da SE-CDN e diante do cenário acima exposto, a opinião a ser emitida pela Secretaria [que na previsão legal no caso de Martimianos era desnecessária] baseia-se na perspectiva de eventuais ameaças à paz

social fundiária e à estabilidade institucional que porventura possam sobrevir dos processos de regularização de áreas em favor de Comunidades de Remanescentes de Quilombos” (Aviso nº 92/2006/GSIPR/CH)

A posição do GSI sobre a Comunidade de Martimianos assinala que a questão quilombola em si – e não mais as faixas de fronteira, as áreas de Marinha, da Aeronáutica - passa a ser uma questão de segurança nacional. Os processos envolvendo quilombolas não são mais apenas situações de busca de direitos territoriais ou de “regularização fundiária” que pode sobrepor áreas identificadas com terrenos da Marinha ou situados em faixas de fronteira, mas tornam-se também uma questão a ser vigiada, especificamente, como mencionado no parecer: situações de “*ameaças à paz social fundiária e à estabilidade institucional*”.

Conforme enfatiza Anjos (2009), “a inviabilização do processo de regularização fundiária de um território tão minúsculo revela bem o grau em que a questão quilombola ganhou proporções simbólicas gigantescas”. A escolha para o Gabinete de Segurança Nacional parecer ser entre tudo ou nada, a regularização dos territórios quilombolas ou a paz nacional.

Os principais instrumentos acionados, para justificar a transformação na competência, foram as dezenas de reportagens de jornais que expõem diversos conflitos envolvendo quilombolas e a citação de questionamentos oficiais à política de reconhecimento – como o caso da Ação Direta de Inconstitucionalidade movida pelo PFL e a própria consulta realizada pelo GSI à AGU para que fixasse a expressão “remanescentes de quilombos”.

Em 2006, o GSI já havia provocado a AGU por meio de um ofício para que fixasse a interpretação do termo “ocupando suas terras” e a definição de “comunidades remanescentes de quilombos” na política de regularização fundiária de terras de quilombos. Nessa consulta, mencionavam a existência da ADIN e alertavam para os argumentos do PFL, desprezando os demais posicionamentos constantes na ação - como o da Procuradoria Federal ou do Ministério Público Federal (ambos contrários à alegação de inconstitucionalidade). Ou seja, omite-se que, no mesmo processo judicial, a AGU e o Ministério Público Federal posicionam-se favoravelmente à política e ao instrumento (decreto). O posicionamento da AGU na ADIN não é acionado nos questionamentos do GSI, que requer um posicionamento “oficial” acerca da interpretação.

“analisando-se as informações do poder executivo, na ação direta de inconstitucionalidade n. 3239, em trâmite perante o Supremo Tribunal Federal, tem se percebido *a possibilidade de se interpretar, tanto de forma mais ampla, quanto literal do artigo 68 do ADCT*” (Aviso nº 92/2006/GSIPR/CH: 06)

Antes da consulta do GSI à AGU sobre os termos constantes no Decreto, o GSI já havia iniciado um processo de intervenção em alguns casos, a partir da realização de “trabalhos de campo”. Em 2006, a Superintendência do INCRA no RS foi contatada pelo gabinete para o acompanhamento na realização de uma visita à Comunidade de Casca, visando manifestar-se sobre o procedimento administrativo. Na resposta realizada pelos representantes do INCRA do RS à solicitação feita pelo GSI, constata-se a intervenção indevida:

“por se tratarem de ações administrativas, realizadas por instituições públicas, integrante da esfera da administração federal, *todos os seus atos são revestidos e garantidos de presunção de legitimidade, veracidade e autenticidade, não cabendo questionamentos a eles a não ser nas esferas controladoras, como TCU, ou nas judiciais* por quem se sentir lesado em decorrência de seus efeitos.” Não entendemos e não aceitamos a interferência proposta pela secretaria executiva do conselho de defesa nacional e SAEI/GSI nas ações dessa SR, que pretende realizar “estudo de campo sobre a delimitação do território da comunidade de Casca”. A competência da SE/CDN se restringe a opinar nos autos dos procedimentos administrativo do INCRA.”

A solicitação do gabinete é recebida como “interferência”, ou seja, um ato para além das competências e com uma função de controle que vai além da de “opinar” sobre o procedimento. O que se pode fazer ou não, como se configura o procedimento administrativo, não pode ser apreendido pelas expressões das normas legais. Seus conteúdos são redimensionados a todo momento.

A resposta do GSI à recusa no acompanhamento por parte do INCRA-RS, também traz elementos interessantes para a análise:

“pretendendo conhecer as políticas públicas aplicadas na região e os anseios da comunidade, o grupo também *objetiva dialogar com a*

comunidade, inclusive com a participação do Sr. Prefeito municipal; tudo com vistas a assegurar um Estado Democrático de Direito [...] causa-nos espanto o argumento do Sr. Superintendente do RS de que o fato da Secretaria Executiva solicitar que a superintendência oportunizasse a retirada de dúvidas técnicas e jurídicas geradas a partir do conhecimento do conteúdo do RTID, e que também acompanhasse o grupo de estudo em reunião externa, seria em razão de presunção de ilegitimidade, não veracidade e inautenticidade dos trabalhos apresentados pela instituição. [...] Esta Secretaria em momento algum busca interferir nas atribuições institucionais dos órgãos da administração pública, e sim expor, mediante parecer e reuniões, o que julga do assunto. E para opinar, é necessário estudar a questão, com base nos princípios que norteiam a administração pública federal (legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência).

Apesar do entendimento do Superintendente do RS de que tal estudo de campo não deva ser realizado, ao fundamento de que tal visita causaria transtornos à comunidade de Casca, à semelhança do que teria ocorrido na comunidade de Linharinho/ES, é importante esclarecer que a presença da equipe foi importante a esta comunidade, que conheceu a competência do CDN, retirou dúvidas e providências. O diálogo democrático ocorrido no local gerou, longe de transtornos, *paz social* em meio às expectativas geradas no reconhecimento do território delimitado pelo INCRA, até o momento da saída da equipe.”

Os dados coletados nos “trabalhos de campo” dos representantes do GSI no Espírito Santo e no Rio Grande do Sul foram utilizados posteriormente como “exemplo” de interpretações distintas dos termos do artigo constitucional, o que justificou a solicitação de intervenção da AGU na fixação de uma interpretação. O documento endereçado a AGU, traz exemplos de casos de “agravamento” e de “crise social”. A situação de luta pela terra que vem sendo gerada a partir da fluidez das normas é exemplificada pela possibilidade de invasão de fazendas pelos quilombolas e pela conjugação de força com outros movimentos sociais: isso pode “incentivar a ocupação desordenada de terras por terceiros não quilombolas – causando desestabilidade no seio da comunidade quilombola.” Seguem trechos do ofício enviando pelo GSI à AGU onde, a partir dos trabalhos constata o mesmo que as notícias jornalísticas vêm alertando. Isso ocorre justamente em Linharinho onde na resposta que o GSI deu ao INCRA-RS (citado anteriormente), descreveu o

trabalho como gerador de “paz social”:

“é imperioso registrar que está havendo uma tendência de união de esforços entre os movimentos sem terras, dos indígenas e dos quilombolas para pleitear terras que não estão ocupando, com indicativo de pressão governamental e de invasões de terras particulares” “apenas para ilustrar, em visita de campo à Comunidade de Linharinho/ES, o líder indígena Jaguareté afirmou seu apoio à causa quilombola e que “se o Governo titular a favor de um grupo, terá também que titular em favor de outro.”

Nesse mesmo ofício, Casca aparece como reivindicando a “área ocupada”, sendo um bom exemplo do que passa a ser a política quilombola, enquanto Linharinho, estaria extrapolando suas possibilidades. O gerenciamento social dessas questões é requerido pela fixação de limites - como uma interpretação que regule e fixe conceitos. O argumento para o estabelecimento de parâmetros é que a fluidez das interpretações permite arbitrariedades e não deixa a política se consolidar:

interpretar extensivamente, como regra, tal norma constitucional, pode impossibilitar a imediata titulação pelo governo federal das áreas ocupadas pelas comunidades quilombolas, atrasar o incremento de políticas públicas na região, onerar os cofres públicos com indenizações advindas de possíveis desapropriações de áreas produtivas, e, ainda, instigar possíveis conflitos fundiários na luta pela terra.”

As distintas possibilidades de interpretação do artigo podem gerar várias conseqüências, como a intervenção judicial.

“a depender da interpretação a ser dada ao termo ‘ocupando suas terras’ nos casos concretos finalizados através do RTID, que a ação afirmativa reparatória pode ser repassada AO PODER JUDICIÁRIO, em virtude de impugnações judiciais de particulares, não podendo o Poder Executivo exercer, com autonomia, a pretendida política perante a questão quilombola.”

Os dados coletados em campo pelo Gabinete de Segurança Institucional constroem e

objetivam a “desconfiança” sobre o processo de reconhecimento das comunidades quilombolas, mais do que isso a tornam oficial. Ao final do trabalho, iniciado com uma intervenção e posterior consulta à AGU, os alertas ao perigo dos quilombolas não se restringem mais a denúncias jornalísticas, mas participam de pareceres administrativos - posicionamentos do executivo. Se o Decreto 4.887/2003 atribuiu competência pelo reconhecimento e delimitação territorial para o INCRA, no momento em que a questão quilombola transforma-se numa questão de segurança nacional, a competência expande-se. E ela só se torna ampla pelo uso intensivo de tecnologias, como a grande investida da imprensa na caracterização do “perigo” e da ameaça. O medo e a necessidade de ação contra a questão justifica a presença do soberano. São as notícias jornalísticas que são acionadas no ofício permitindo a mudança, a transformação da questão quilombola numa questão de segurança e, assim, a alteração da competência.

As estratégias frágeis de controle sobre os grupos negros saídos da escravidão e o seu contingente expressivo sempre gestaram o medo da “raça”. Se a democracia racial trouxe uma idéia de que as coisas estariam no seu lugar - os negros teriam seu espaço enquanto marco cultural da formação nacional que se funde na miscigenação, a possibilidade da “revolução” não desapareceu totalmente. A existência do movimento negro buscando o espaço político, como salienta Guimarães (2002), sempre negou a assimilação, sempre gerou suspeita. As reivindicações desse movimento - mesmo tendo um cunho político de reinstalação de espaços de controvérsias e não de supremacia racial (ou de um exclusivismo negro) são combatidas como possibilidade de “divisão” racial, “guerra racial”, “racialização do estado”.

É justamente na desconfiança – e, portanto, ao atribuírem fatores “raciais” as demandas políticas dos grupos negros - que se instalam práticas racistas. O perigo da “raça” é condição do racismo moderno, na acepção dada por Foucault (1988). Se para a índia Joelma, quando se fala em segurança nacional, só sendo mais brasileiros que os índios, os arrozeiros poderiam ser considerados melhores guardiões das fronteiras. A leitura de Jô Brandão da CONAQ acerca das desconfianças e denúncias em torno da questão quilombola, se insere na mesma estratégia política de um contra discurso:

Porque a sociedade brasileira [...] ela finalmente mostra a cara, porque ultimamente a mídia tem se expressado com muita veemência o fato de que o Brasil é racista. E todo mundo diz que isso não é verdade. Porque eu estou dizendo isso, porque a mídia tem trazido todas as matérias para

contestar a existência dessas identidades [...]. Quando a mídia expressa isso, e ela não está expressando a opinião só do diretor, mas a opinião da sociedade inteira, ela está exatamente questionando ... para ela os quilombolas não existem. Como também não existiam em 1988. Então é uma invenção do professor Pardal ou de sei lá quem... [...] Para nos é interessante refletir, porque é uma reflexão de quem não conhece os seus, e ao conhecer, não aceita. Isso é muito forte na mídia [...] saiu matéria, cada uma mais escabrosa que a outra. É interessante refletir a questão do conflito racial. [...] Você começa a estabelecer um conflito que aparentemente aparece uma coisa simples, mas é muito explícito que é um conflito racial, porque a sociedade ela não concebe que o negro tenha direitos e ainda mais ter direito a terra (Trechos da fala da Jô Brandão, liderança quilombola, integrante da Diretoria da CONAQ, na Capacitação dos Servidores do INCRA que trabalham com quilombos - Brasília/2007).

E nesse sentido, a idéia da “segurança” armada contra as demandas quilombolas é aquela “antiga idéia de como foi construída nossa nacionalidade”.

O movimento negro chamou atenção todo tempo ... a idéia de nação suspeita do grupo étnico. Nós suspeitamos... é como se os militares suspeitassem. Eles vendem, alugam, entregam e são defensores da nacionalidade. Quem defendeu essas fronteiras se não foram os quilombolas? Quem lutou na guerra do Paraguai. Também disse isso lá, no caso do Maranhão isso é explícito. Entrevistei uma senhora negra, ex-escrava, que estava com 116 anos me contavam fatos da guerra... (Alfredo Wagner, Palestra proferida na Oficina Entraves Burocráticos e Jurídicos a titulação das terras - Fórum Social Mundial em 2005).

E a suspeita coloca aos quilombolas o “dilema” de provar incessantemente a identidade. Com isso, a estabilização e mobilização dos quilombolas numa esfera de disputa de direitos parece sempre contar com armas menores. Não se acionam “coisas” fora de discussão, plenamente naturalizadas e legitimadas. Mesmo a sentença do juiz - Pirro - não gera efeitos de “verdade”, configurando-se num equívoco oriundo de outro - o Decreto 4.887. Para os quilombolas,

a gente tem vivido constantemente o dilema que nós somos obrigados a cada segundo a provar nossa identidade. É isso que tem vivido constantemente a população quilombola. A necessidade de comprovar se a gente é ou não quilombola tem sido mais forte que vocês imaginam... E isso [está relacionado] ao processo de regularização fundiária, porque o decreto, ele traz o direito da autodefinição, mas o processo exige que se comprove. O processo de certificação da Fundação Cultural Palmares não é nada mais, nada menos que nós dizermos no papel, e se esse papel não existe vira confusão. Porque a certidão tem sido exigida como peça no processo de regularização, o que não deveria acontecer. Porque politicamente a gente ganhou o direito do autoreconhecimento, não precisa o antropólogo ir lá e dizer se somos ou não. Tecnicamente não tem problema nenhum, mas politicamente tem. [...] Esse é um processo muito difícil e doloroso para quem é de fato quilombola. (Trechos da fala da Jô Brandão, liderança quilombola, integrante da Diretoria da CONAQ, na Capacitação dos Servidores do INCRA que trabalham com quilombos - Brasília/2007).

O processo de vigilância instalado sobre a questão quilombola, evidenciado nesse capítulo, reforça estratégias de desconstituição da identidade dos grupos que reivindicam direitos territoriais. É a institucionalização da situação trazida por Jô Brandão de ser a cada segundo obrigada a provar a identidade. A suspeita em torno das identidades e a relativização de direitos em procedimentos em curso é abordada no próximo capítulo.

CAPÍTULO 6

“Ponderação de interesses” ou identidades sob suspeita? São Roque, Morro Alto e Furnas de Boa Sorte como laboratórios

O processo de desconfiança em torno da afirmação da identidade quilombola - presente no contínuo questionamento às normas que tratam da regularização fundiária dos territórios e na acusação do embasamento das ações estatais em critérios subjetivos, bem como, em todo o processo de questionamento veiculado na mídia acerca das fraudes e da seriedade da política dos trabalhos executados pelo INCRA e pela FCP - reforçam a desconstituição dos grupos negros e suas demandas territoriais enquanto sujeitos de direitos. Explorando três situações de “ponderação de interesses”, procura-se mostrar que a configuração do conflito não assume a relação entre direitos igualmente protegidos que se opõe. Uma relação hierárquica se impõe entre direitos constitucionalmente reconhecidos e respeitados (direitos ambientais, ou ligados ao desenvolvimento econômico, ou a propriedade individual das terras) *versus* o pleito por direitos pelas comunidades quilombolas constantemente reduzido a um problema, perigo, fraude.

Apesar de as novas proposições em torno dos direitos territoriais das comunidades remanescentes de quilombos assentarem-se na interpretação de dispositivos legais e na referência a leis, decretos, normas internacionais e estudos, as demandas de grupos organizados parecem não conseguir entrar para o rol das coisas indiscutíveis: como o direito de propriedade afirmado no título devidamente registrado. Não se tornam “estados de natureza”, “evidências” que fazem parte do mundo comum da enunciação jurídica. É como se a possibilidade de requisitar direitos territoriais com base na identidade quilombola tivesse atrelada a necessidade de justificar e fundamentar incessantemente a reivindicação, de acionar sempre mais provas de veracidade, documentos, instrumentos jurídicos. E nesse sentido, a representação das demandas pelo reconhecimento de direitos territoriais parece configurar-se mais como realidade insistente do que se assentar em coisas fora de discussão.

6.1 A Ponderação de Interesses

Quando as reivindicações de direitos realizadas pelas comunidades quilombolas entram para o campo jurídico, geralmente ocorre o que os juristas denominam de conflitos de direitos. Trata-se de direitos constitucionalmente protegidos entrando em choque, como no caso das sobreposições entre áreas protegidas e territórios quilombolas que colocam em jogo direitos relacionados ao meio-ambiente, por um lado, e direitos das comunidades quilombolas, por outro. Menos do que levar em conta se a oposição meio ambiente *versus* quilombolas é correta, se é um falso problema que não leva em conta as relações que as populações tradicionais mantêm com os recursos naturais, procura-se aqui sugerir outra problemática. Portanto, é preciso buscar a noção de “ponderação de interesses” requerida no mundo do direito, principalmente por procuradores que tem se posicionado no sentido de fazer valer os direitos das minorias étnicas, como possibilidade de equacionamento dos conflitos.

Os conflitos entre esses institutos que se opõe poderiam ser resolvidos a partir de ponderações. Sarmiento, ao expor a tese acerca da defesa da posse dos quilombolas, antes da desapropriação de propriedades particulares, afirma que é “corrente a afirmação de que os direitos fundamentais não são absolutos, já que concorrem frequentemente com outros direitos fundamentais, ou bens jurídicos também revestidos de estatura constitucional”, que pode ser a posse dos quilombolas e o direito de propriedade. Nesses casos, seria necessário recorrer a medidas “que visem preservar o máximo possível os bens jurídicos envolvidos nos conflitos normativos” (Sarmiento, 2007: 92).

Vários princípios orientam essa perspectiva, como o princípio da adequação, princípio da ponderação, princípio da exigibilidade, princípio da proporcionalidade. Procura-se com esses princípios averiguar se existe medida mais branda, se os fins estão justificados, se, ao prevalecer determinada medida, não se está acabando de vez com determinado direito.

Se a possibilidade de uma ponderação de interesses abre espaço para que as proposições em torno dos direitos dos quilombolas constituam a assembléia, afim de configurar um novo coletivo, é interessante indagar sobre as possibilidades de representação no espaço configurado em torno dos pleitos. Justamente essa parece ser a proposta de Câmaras de Conciliação dentro da AGU. As Câmaras de Conciliação presididas pela AGU e previstas na nova instrução normativa do INCRA visam dar fim a controvérsias que envolvam bens

constitucionais protegidos que se chocam, e cuja política seja executada pelo governo. Como enfatizou a antropóloga do MPF no Rio Grande do Sul, Miriam Chagas, no Seminário Direito e Diversidade Cultural, UFRGS, 2006, o desafio na compreensão da diversidade cultural e sua relação com o direito não pode ser reduzido a “uma situação aparentemente direta de conflitos de direitos locais com direitos estatais”, pois está em jogo, muito mais, a “validação de interlocução” desses grupos com o Estado brasileiro. Sempre que emergem pleitos, “são direitos estatais que estão consignados na constituição que promovem uma mediação para que esse direito de tradição entre com alguma receptividade no campo jurídico”.

A questão cultural, não é ela que vai, a sua vida dentro das suas lentes culturais, isso não vai para no campo jurídico, quando deságua é porque isso já é algum problema relacionado nessa dinâmica de conversão intercultural (Miriam Chagas, Antropóloga do MPF-RS, exposição no Seminário Direito e Diversidade Cultural, em 2006).

Nessa validação que ultrapassa a perspectiva da ponderação, operam-se mecanismos de desestabilização das identidades quilombolas. Exploram-se três situações, que a princípio, poderiam ser enquadradas na forma de ponderação onde acabam sendo acionados mecanismos ou argumentos que desconstituem os quilombolas como portadores de direitos, bem como os demais bens jurídicos protegidos.

6.2 São Roque e o Parque

No dia 02 de outubro de 2008, iniciou-se o Processo de Conciliação entre ICM-Bio e INCRA, numa sala da Advocacia Geral da União em Brasília. Em pauta, a situação de sobreposição entre a área reivindicada pela comunidade Quilombola São Roque, como território étnico, e a área destinada aos Parques Nacionais dos Aparados da Serra e da Serra Geral. Na mesa estavam sentados procuradores do estado e advogados da união, técnicos de distintos órgãos do governo (Fundação Cultural Palmares, MDA, INCRA, ICM-BIO). De início, e por um momento, a não presença de quilombolas leva a uma análise apressada da ausência de uma representação mais legítima deles quando se trata de seus destinos.

Ainda mais se está em jogo uma negociação. O que seria negociável para esses que não estão ali? Até onde os moradores de São Roque cederiam e até onde lutariam? Seriam os técnicos fiéis aos desejos dos quilombolas? Conseguiriam aqueles que participaram da reunião, posteriormente, transmitir as possibilidades e impossibilidades do espaço da controvérsia para os ausentes? E isso antes de alguma decisão ou convencimento?

A constituição de um lugar legítimo para a discussão sobre situações envolvendo quilombolas, mas que não comporta os quilombolas envolvidos, ofereceu certo desconforto aos sensíveis ao diálogo, como os técnicos do INCRA que trabalham diretamente com os quilombolas. O desconforto foi minimamente amenizado com a transmissão da resposta que havia sido dada pela Advogada Geral da União, que presidiu a negociação, à indagação realizada dias antes por uma antropóloga de Brasília a respeito da participação dos quilombolas: “não é o espaço para eles, podem ouvir muitas coisas, é o INCRA quem tem o dever de colocá-los a par do que está acontecendo depois da reunião”.

Inevitavelmente, a presença e ausência assumem outros contornos quando iniciam as intervenções. Feita à abertura e todos a mesa, iniciam-se os trabalhos de conciliação. Para o técnico do ICM-Bio, que introduz as argumentações em torno da questão a ser discutida, o motivo da reunião era uma farsa, pois não se tratava de uma comunidade quilombola: “o Seu Afonso vendeu suas terras, recebeu e agora as quer de volta como quilombola”. Ali “em São Roque, como na Roça da Estância, estão todos à margem”, todos produzem da mesma forma, não há diferenças (não há diferenças que possam configurá-los como quilombolas).

Quando foi instalada a Câmara de Conciliação, um pressuposto parecia colocado aos atores convidados a participar: há colisão de direitos constitucionais a respeito dos destinos de uma área de terras na divisa dos estados de Santa Catarina e do Rio Grande do Sul. De um lado, está ameaçada parte das áreas destinadas aos parques nacionais, protegida constitucionalmente como forma de conservação da natureza, que não admite a presença humana (principalmente a dos quilombolas). O “caráter natural” da área e sua importância ambiental derivam da Lei. O parque Nacional dos Aparados da Serra foi criado em 1959, a partir Decreto Federal n. 47.446, de 17 de dezembro de 1959, que abrangeu uma área de 13.000 hectares no município de São Francisco de Paula, no RS. Esse decreto previa a desapropriação judicial ou a compra das terras particulares. Os limites previstos para o parque englobavam principalmente áreas de campos ocupadas por criadores de gado e em parte utilizadas por serrarias instaladas na região dos Campos de Cima da Serra. Um segundo decreto foi expedido nas décadas de setenta e oitenta, alterando os limites. A

superfície foi alterada para 10.250 hectares e passou a abranger áreas nos estados do Rio Grande do Sul e de Santa Catarina. A nova delimitação incluiu áreas da Mata Atlântica, no município de Praia Grande, principalmente, na região onde se localiza a comunidade São Roque. Em 1985, o Governo Federal criou o Parque Nacional da Serra Geral, em área vizinha ao Parque Nacional dos Aparados da Serra, também sobreposto às terras da comunidade.

De outro lado, está em jogo a possibilidade de perda de parte do território reivindicado pela comunidade quilombola São Roque que recebe a proteção constitucional garantida aos “remanescentes das comunidades de quilombos“. O processo de reconhecimento e delimitação territorial da Comunidade Quilombola São Roque iniciou-se em 2004, com a expedição de Certidão de autoreconhecimento pela Fundação Cultural Palmares e com a instalação de procedimento administrativo junto ao INCRA-SC. A Comunidade localiza-se nas encostas da Serra Geral, na localidade denominada Pedra Branca, divisa dos municípios de Praia Grande (SC) e Mampituba (RS). Reivindica uma área de 7.327,6941 hectares, estando parte do território sobreposto às duas unidades de conservação mencionadas anteriormente.

Em 2005, o INCRA-SC realizou um convênio com o Núcleo de Estudos de Relações Interétnicas da UFSC (NUER/UFSC) para a realização de estudos sócio-histórico-antropológicos na área. Finalizados os estudos, dois anos depois foi publicado o Relatório Técnico de Identificação e Delimitação Territorial (RTID), publicizando o território étnico delimitado. O ICM-Bio apresentou contestação ao RTID fora do prazo processual, alegando principalmente que: o Relatório Antropológico teria sido tendencioso; a constituição de um quilombo estaria condicionada à existência de reduto formado por escravos fugitivos, não sendo o caso de São Roque; não haveria provas documentais da existência de quilombos na região; o único quilombo de que se teria referência nas proximidades seria o Campo dos Pretos, localidade fora do perímetro delimitado; a área de ocupação das famílias da Comunidade São Roque restringir-se-ia àquelas vistoriadas pelo IBAMA em 2007. Em relação a esses argumentos, a equipe técnica do INCRA-SC e o antropólogo lotado na autarquia reafirmaram a pertinência dos estudos técnicos realizados e do perímetro delimitado.

Se, na reunião de conciliação, os representantes do INCRA sentaram-se a mesa trazendo a comunidade quilombola de São Roque e os Parques Nacionais como realidades plenamente evidentes e existentes - materializadas principalmente pela sua representação gráfica na versão ampliada do mapa publicado no Diário Oficial indicando área de

sobreposição entre quilombo e parques, que foi apresentado na ocasião (em anexo). Os técnicos do IBAMA procuravam eliminar um problema no parque - agricultores, invasores, pessoas de má-fé (como indicava a alegação de que seu Afonso vendeu e agora queria ficar) ou quem sabe dar fim a um processo de favelização rural.

Num primeiro momento, fica em evidência a facilidade com que se desmonta a identidade étnica do grupo. Se o objetivo era a conciliação de interesses e a presença física dos quilombolas não era admitida, de início então foi colocado em jogo a própria existência da comunidade. Nega-se o direito ao pleito do grupo de ser assunto na conciliação. E para essas alegações não foi necessária a apresentação de peças técnicas ou de algum papel específico, estudo, etc. A base de prova acionada era a percepção do técnico do IBAMA que havia trabalhado no local de que não há diferenças, de que ocorreram vendas: “eu passei por toda a área”, “eu trabalhei lá”, “eu vi”.

A assimetria novamente instalada entre o parque, de um lado, como algo totalmente naturalizado, inquestionável e materializado no mapa apresentado pelo próprio INCRA e a comunidade quilombola constante no mapa, mas questionada incessantemente (como uma farsa), parecia ter sido logo minimamente revista com as argumentações dos técnicos do INCRA que se seguiram à intervenção do técnico do IBAMA: “as terras [a que se referia o técnico do IBAMA] foram compradas no local a partir da negociação direta entre os servidores do IBDF e ‘moradores’ e não, a partir de desapropriações, e os quilombolas denunciam irregularidades na compra das áreas” e mais “eu sou técnica como você e atesto inclusive o manejo diferenciado deles”. Ainda mais porque a procuradora do INCRA aproveitou a discussão e solicitou que se juntasse para análise, na Câmara de Conciliação, o procedimento administrativo de constituição dos parques. Os parques, até então tidos como dados inquestionáveis, são solicitados a se expor na arena. O problema sempre fora colocado como o de grupos dentro de unidades de conservação e não de um parque (que também passou por um processo administrativo) em cima de uma comunidade.

Entretanto a tentativa de alcançar o equilíbrio entre os presentes foi logo abalada. O questionamento à veracidade da identidade quilombola voltou a partir da intervenção dos procuradores do ICM-Bio. A acusação passou a recair sobre o laudo, que seria “tendencioso”, e sobre a procuradoria do INCRA, que “endeusava” laudos. Tornava-se claro no momento que: não apenas os quilombolas estavam ausentes enquanto sujeitos na assembléia, não estava sendo admitida a mobilização dos territórios quilombolas com a mesma materialidade que os parques. Enquanto os parques eram inquestionáveis (levando o mínimo abalo com a idéia de que passaram por um processo de constituição). Os

quilombolas, e portanto a existência de um território étnico, são desconstituídos a todo momento da possibilidade de apresentarem-se como “realidades evidentes“, só podendo se constituir as peças técnicas (o mapa, o laudo) então em algo feito a partir de critérios subjetivos, como coisas da cabeça de alguém, posicionamento de alguém comprometido e não de técnicos.

A descaracterização das reivindicações se assenta sobre a impossibilidade da representação dos quilombolas na assembléia e de seus territórios enquanto coisa a ser mobilizada, produto do trabalho técnico. Aos territórios quilombolas, não se admite o status conferido ao parque, de “palavra indiscutível”, ou seja, a “forma até então invisível da vida política e científica, que permite ora transformar as coisas mudas em ‘fatos falantes’, ora tornar mudos os sujeitos falantes, exigindo que se humilhem diante dos fatos” (Latour, 2004: 131). Latour (2004), ao criticar a tensão entre a perspectiva de cientificidade e objetividade (como os fatos falam por si) e da subjetividade (os cientistas falam sozinhos e a propósito de coisas mudas) destaca que, quando se diz que os cientistas falam sozinhos (sem os fatos), é para “críticar impiedosamente o enunciado que perde, então, toda a pretensão à fidelidade que, de objetivo torna-se subjetivo, e de fact torna-se artefact.”

6.2.2 O Parque para a humanidade: quilombolas e perigo ao meio ambiente

O caráter assimétrico instalado na reunião de conciliação é acentuado quando o parque é defendido em nome da natureza para toda a humanidade. Ou seja, trata-se de algo tão grande e importante (a vida da humanidade) que justifica perdas aos menores (os quilombolas e o que representam). Mas mais do que isso ressalta a condição não humana daqueles que precisarão ser deslocados. Se é para a humanidade, essa noção não se estende aos quilombolas. O técnico do ICM-Bio, nesse momento, torna-se o porta-voz da humanidade inteira contra o que pode ser um perigo, uma ameaça.

Contra esse modelo de preservação ambiental, já classificado pela literatura antropológica de “mito moderno da natureza intocada”, opôs-se a defesa dos direitos “socioambientais”, que permitem uma abertura às perspectivas e projetos de preservação das “populações tradicionais”. Mas, essa perspectiva não está sendo nem ao menos considerada na assembléia. Desconstitui-se a identidade étnica, impedindo a entrada do território no recinto jurídico. Desconstitui-se a cientificidade do laudo, uma vez que aquilo

que cientista social aponta, qualquer um pode apontar.

A defesa da relação de pertencimento entre preservação e comunidades poderia ser pensada como uma proposição a ser levada em consideração, antes do fechamento de um coletivo (da constituição de um mundo comum). A questão é que os dispositivos de segurança acionados, como a suspeita sobre o caráter pouco “étnico” da comunidade (a fraude do grupo que quer se apresentar, mas não é na verdade - extremamente publicizada na mídia, conforme capítulo V), como a necessidade do parque para toda a humanidade (então a comunidade quilombola já mal constituída como perigo a humanidade), não permitem os agenciamentos serem registrados “como membros com todos os direitos da vida coletiva“. A expressão de uma verdade científica ou, no caso, jurídica,

“não vem de um salto mortal e para fora do discurso e da sociedade, com vistas a ter acesso às coisas, e sim da extensão de suas mudanças, da segurança de seus vínculos, do acúmulo progressivo de suas mediações, do número de interlocutores que atrai, de sua capacidade de tornar os não-humanos acessíveis às palavras, de sua habilidade em interessar e convencer os outros, e de sua institucionalização rotineira desses fluxos” (Latour, 2001, 115-116).

Na questão quilombola é como se não houvesse uma exigência alcançável (o que é preciso para ser quilombola e estar na arena), mas um monopólio na produção da exigência. Está em jogo o lugar a ocupar na produção das exigências. A possibilidade da afirmação da pertinência da relação do grupo com o local dependia de vínculos com o movimento negro (na produção e compreensão da identidade de grupo - a passagem dos morenos para os quilombolas); da instauração de procedimentos administrativos no INCRA, que materializasse (e de certa forma formatasse dentro de critérios “racionalis”) seus pleitos de acordo com os preceitos constitucionais; e que a comunidade se abstinhasse de atos “agressivos” na utilização das áreas. Entretanto, mesmo que tais requisitos fossem observados, todo o processo de produção é constantemente desestabilizado: tendências, perigos, farsas.

6.2.3 Uma trajetória de desconsideração

A tentativa de um acordo com o IBAMA está na agenda dos quilombolas desde o início do processo formal de reconhecimento em 2004. Da identificação em diante, seguiram-se reuniões no MPF envolvendo quilombolas, IBAMA e INCRA, em 2004, e audiência pública na sede do município. A principal solicitação era a “liberação das roças”.

“O procurador do IBAMA aduziu que é difícil conciliar o interesse dos quilombolas com a unidade de conservação, uma vez que qualquer medida necessária para a sobrevivência dos quilombolas agride o meio ambiente, mas que o mais razoável é indenizar os proprietários das áreas transformadas em unidades de conservação, promovendo a regularização fundiária da área com a consequente indenização das propriedades e retirada das famílias de dentro das unidades de conservação, o que foi rebatido pelo representante da comunidade que alegou que não tem como indenizar a cultura de uma comunidade, sua história ficará para trás.” (Ata de reunião, MPF-Criciúma, 13.12.2004).

“A fim de possibilitar o uso e subsistência dos membros da comunidade de São Roque que residem no interior da área do parque, o instituto Chico Mendes, através do diretor [...], propõe a celebração do termo de compromisso com relação às propriedades de posse/propriedade dos srs. Dirceu (e seu irmão Vilson), Maria margarida [...]. A cláusula referente ao plantio permitido em tais áreas será alterada pelo instituto de modo a contemplar o modo de cultivo tradicional. [...] a definição da área contemplada [...] será definida em vistoria conjunta, realizada pelo IBAMA e pelos analistas periciais em antropologia e biologia, lotados nesse órgão ministerial”. (Ata de reunião, MPF-Criciúma, 23.10.2007).

A não existência da comunidade quilombola e o caráter tendencioso do laudo - expostos na reunião de conciliação - na verdade foram reafirmados. Na contestação administrativa ao RTID, apresentada no início de 2008, representantes do órgão ambiental já haviam realizado as mesmas acusações - de farsa e tendência. Citam, para confirmar a farsa, o relatório realizado em 2007, juntamente o MPF citado anteriormente (o relatório entregue não vem com a assinatura dos peritos do MPF). O objetivo inicial do relatório, citado na contestação, era de averiguar possibilidade de aumento das roças consensualmente com os

quilombolas, o que não ocorreu. Em resposta aos ofícios do MPF, o IBAMA justifica a não consideração da comunidade e da necessidade de garantir a sustentabilidade porque poderia incorrer nas penalidades do art. 70 da Lei de Crimes Ambientais.

Diante da constante negativa ao diálogo por parte dos representantes do IBAMA, o Ministério Público, que já havia marcado uma audiência pública (2004), fez solicitações oficiais exigindo o cumprimento da legislação (2005/2006), encaminhou uma recomendação (2006) para que o IBAMA se abstivesse de práticas coercitivas e revisasse o Plano de Manejo, de forma a garantir a sustentabilidade do grupo. Uma vez que não foram cumpridas as exigências, entrou com uma ACP, em 2007, contra o órgão. O órgão em contrapartida moveu uma ação individual contra quilombolas que estão sob áreas por ele compradas na década de 1980.

A insistência em atos de desconsideração em relação à comunidade quilombola - o não reconhecimento de sua identidade étnica e o desrespeito à legislação que prevê no mínimo a reprodução física e cultural até o término dos trabalhos - vai de encontro à maneira folclórica com que foi mencionada a Comunidade de São Roque no Plano de Manejo. O IBAMA, oficiado pela procuradora do MPF em 2004 acerca da existência de uma comunidade quilombola na área do parque, oferece como resposta:

“dispomos, atualmente, do plano de manejo para os parques nacionais de aparados da serra e da serra geral, constante no encarte 2 - análise da região da uc, item 2.3.2 - aspectos culturais, fls. 2-15 contendo a citação: “fato curioso sobre a diversidade étnica desta região da planície está relacionada à história da localidade de Pedras Brancas ou Comunidade São Roque. Em comunicação pessoal, Gilberto Ronsani salientou a dificuldade de obter registros histórico culturais desta localidade, em função desta ter constituído outrora um local de refugio de escravos rebelados, uma “quilombada”. Mais do que isto, Ronsani coloca que esta localidade serviu também de abrigo para fugitivos e criminosos procurados, que encontravam aí condições suficientes de proteção e subsistência. Deste modo, há historicamente um receio por parte da gerações descendentes destes primeiros moradores em guardar registros pessoais e dados familiares que poderiam servir para o resgate deste rico patrimônio histórico-cultural. Encontra-se ainda no entanto, alguns moradores com traços típicos de origem negra, que se dizem descendentes de antigos escravos refugiados” (Of. 362/04 -

GAB/IBAMA/RS de 05 de agosto de 2004).

As evidências ensejariam mais do que apenas a menção de um “fato curioso”, um estudo sério a respeito. A não seriedade no estabelecimento de diálogo não diz respeito apenas à atitude “preservacionista” de representantes do órgão ambiental. A possibilidade de negar insistentemente direitos e principalmente a identidade étnica do grupo perpassa um consenso silencioso a respeito do seu caráter de verdade. E, de fundo, trata-se de uma suspeita que ela seja “mais ou menos” quilombola ou tradicional. Seus costumes não são tão diferentes assim. O que se pode perder com o seu desmantelamento não é tão grande e urgente.

6.3 Morro Alto e a BR 101: identidade étnica e afirmação de direitos

Em 07 de julho de 2006, o Ministério Público Federal impetrou uma Ação Civil Pública em favor da Comunidade Quilombola de Morro Alto (Osório-RS) e contra o DNIT e o IBAMA. A ação foi o resultado de mais de quatro anos de tentativas de fazer o DNIT levar em consideração, no projeto de duplicação da BR 101, a existência de uma comunidade quilombola no local e os impactos negativos que a obra viria a causar. Ao IBAMA também coube a figura de réu, pois deveria exigir para a concessão de licenças ambientais a inclusão de estudos sobre os impactos da obra à cultura do grupo e as possíveis medidas mitigadoras aos danos, o que não ocorreu. Mesmo sem os estudos, a licença de instalação foi expedida e as obras para a rodovia passaram a ser executadas. A ação foi a medida necessária diante das inúmeras reuniões presididas pelo Ministério Público Federal e dos ofícios expedidos pela instituição, solicitando providências aos dois órgãos públicos envolvidos.

O CODENE, em dezembro de 2000, encaminhou representação à Procuradoria da República, no Rio Grande do Sul, comunicando “a provável ocorrência de danos ao povo e à cultura de Morro Alto, decorrentes das obras de duplicação da BR 101”, do qual se originou um procedimento administrativo para acompanhar as ações. Como relatada na peça inicial da ação judicial proposta pelo MPF, na parte “DOS FATOS”, a primeira referência oficial sobre a existência da Comunidade Quilombola de Morro Alto “encontra-se no documento elaborado pelos antropólogos Maria Dorotea Post Darella, Ivori José

Garlet e Valéria Soares de Assis, concluído no ano de 2000. Referido documento, intitulado “Estudo de Impacto: As populações Indígenas e a Duplicação da BR 101, Trecho Palhoça/SC-Osório/RS”, produzido a partir da atuação extrajudicial do Ministério Público Federal em prol das comunidades indígenas impactadas pela obra. Os estudos indicavam que:

“em Morro Alto vive uma comunidade afrodescendente há mais de 150 anos. Trata-se de famílias negras que ocupam uma área de cerca de 1000 hectares, com titulação, proveniente de uma possível doação de escravos” (Procedimento Administrativo de Morro Alto, em 2007).

Se em 2000 os estudos já indicavam a existência de uma comunidade negra com ocupação de mais de cento e cinquenta anos no novo traçado da BR 101 e a legislação prevê medidas nesse caso (como avaliação dos impactos por parte do empreendedor - a ser requerida pelo IBAMA), a consideração de direitos ao grupo veio apenas em 2006, após a SENTENÇA na ação judicial. De acordo com o procurador, as “informações eram suficientes para ensejar a realização de estudos mais aprofundados a respeito dos danos causados à comunidade quilombola”. No entanto, nada foi realizado. Seguiram-se a essa provocação por parte do CODENE, uma série de reuniões envolvendo representantes dos órgãos públicos, como DNIT, IBAMA, INCRA, MPF, movimento negro, comunidades quilombolas. A situação, em 2007, era descrita, pela procuradora do MPF, da seguinte forma:

“A PUC está fazendo um levantamento de impactos sócio culturais que a rodovia pode causar p/ comunidade, e o DNIT ficou de nos repassar esse estudo assim que ficasse pronto. E ai porque a gente colocou na reunião foi o seguinte: que se caso a PUC apontando prejuízos a comunidade, esses danos devem ser indenizados pelo DNIT que é o construtor da estrada, ai o DNIT não concordou com essas colocações e se retirou da reunião sem assinar a ata. [...]. Todos consideraram aquele ato como deselegante, no mínimo deselegante. [...] A gente vai agora exigir que o DNIT, tão logo a PUC forneça esse estudo para eles, para nós estarmos oficialmente requisitando esse estudo, vamos fazer uma análise dos danos que, com certeza vão ser elencados alguns danos ali que tal, a rodovia vai causar para comunidade e face disso, ai vamos exigir do DNIT. Só que o

momento oportuno para isso seria depois que o INCRA titulasse as terras, de todo modo, juridicamente falando, aquelas terras, os títulos são, estão nas mãos daqueles proprietários; então agora nesse momento a gente não vai poder exigir uma indenização, mas sim quando for titulada a terra; o INCRA ainda tava em seis, o procedimento, a gente iniciou em 2004. Então não sei quanto tempo vai levar, eu perguntei assim para INCRA, quanto tempo fecharia, ele disse também que estão com problemas assim internos, so tem um procurador, não sei quantos procuradores, eles têm poucos procuradores atuando nessa questão de quilombo. É mais uma questão de sem terras, MST, assentamentos (Fabíola, procuradora do MPF/RS, entrevistas concedida em 2007).

As perspectivas, diante do estudo realizado pela PUC, não se confirmaram; ao contrário, os pesquisadores denunciaram as condições não ideais de pesquisa e a tentativa do DNIT de manipular os resultados em depoimento prestado no MPF e juntaram cópias de e-mails trocados entre integrantes da equipe de pesquisa e técnicos do DNIT.

“34. Realmente, as alegações do Ministério Público relativas ao comprometimento dos estudos complementares apresentados pelo DNIT (fls. 28-35) merecem consideração desse Juízo, especialmente porque: (a) há indícios de que o tempo e os recursos colocados à disposição da equipe de trabalho foram escassos, o que fica evidenciado - por exemplo - pela absurda situação de que *"o trabalho de avaliação antropológica iniciou, então, paradoxalmente, sem a presença de um antropólogo"* (fls. 29); (b) há indícios de que houve interferência do DNIT e do IME sobre os aspectos abordados na pesquisa, deixando de considerar questões técnicas relevantes para abordar apenas aquilo que interessava ao empreendedor, o que fica evidenciado - por exemplo - pela limitação da área de influência da obra aos aspectos pertinentes ao novo traçado da estrada em detrimento de uma análise do impacto global da obra em relação à comunidade (fls. 32); (c) há indícios de interferência do DNIT e do IME sobre os resultados da equipe de pesquisa, o que fica evidenciado - por exemplo - pelos depoimentos prestados ao MPF pelos pesquisadores e por correspondências eletrônicas (fls. 33-35)” (Trecho da sentença proferida, Ação Judicial Vara Agrária Residual Ambiental).

A não realização do estudo, a não importância com a demanda dos quilombolas diante da obra de ampliação da rodovia, durante todos os seis anos que se passaram estão relacionadas aos mesmos mecanismos de “desconsideração” que perpassam o caso de São Roque. Se os discursos em torno de São Roque e o Parque tendem a reduzir a questão ao confronto entre a vida da população (a preservação ambiental) *versus* os perigos representados pelo grupo “que se diz quilombola”, os anos de exigências não cumpridas ao DNIT, as tentativas de farsas nos resultados de estudos, revelam a tendência entre reduzir a disputa ao desenvolvimento propiciado pela duplicação da Br *versus* a “incomodação” ou o “atraso”, representado pela comunidade de Morro Alto.

Dessa forma, não se pode caracterizar o processo como uma “ponderação de interesses” que levasse em consideração os direitos que teriam a Comunidade Quilombola de Morro Alto diante à duplicação da Br 101, que abrangeu parte do território étnico reivindicado pela comunidade, e o direito da população ao progresso derivado da estrada. Ou seja, se seria o caso de uma indenização ou de um novo traçado para a BR-101. Ou se a indenização daria conta dos prejuízos causados levando em conta os benefícios da estrada para os demais. O que fica evidente é que a existência jurídica da comunidade quilombola e os efeitos decorrentes estiveram sempre instáveis. Portanto, como haver ponderação se não se trata de um confronto de direitos reconhecidos à comunidade x direitos ao desenvolvimento? Como observado no caso da Comunidade São Roque, trabalhado rapidamente no item anterior, não se trata da defesa ferrenha de determinados direitos (ambientais ou direitos econômicos ligados ao progresso) contra direitos culturais ou tradicionais, é a existência do grupo que é colocada em cheque constantemente na morosidade da ação dos órgãos públicos. Portanto é o direito *versus* o não-direito.

Com se pode notar, no bojo da ação judicial em 2006, a existência da comunidade quilombola (em seu sentido jurídico - enquanto detentora de direitos a serem respeitados) não havia sido resolvida:

“23. Apenas para se ter uma idéia dessa inércia administrativa, consta dos autos que: (a) a licença de instalação foi concedida em 25/11/02, com condicionante específico de que fosse apresentado relatório complementar em 90 dias sobre a Comunidade Quilombola de Morro Alto (fls. 12); (b) o relatório só foi entregue pelo DNIT ao réu IBAMA em 20/02/06 (fls. 13); (c) a ação foi ajuizada em 10/07/06; (d) somente em 01/08/06 é que o IBAMA notificou o DNIT quanto ao

descumprimento da condicionante da licença de instalação e concedeu prazo de mais 30 dias para que o DNIT apresentasse as complementações necessárias (fls. 447). Ou seja, *passados mais de três anos e meio da concessão da licença de instalação, os réus ainda não se resolveram sobre a existência ou não da Comunidade Quilombola de Morro Alto naquela área em que ocorrerá a duplicação*. E parece que os réus efetivamente não têm interesse em que isso seja resolvido, porque novos prazos foram concedidos pelo IBAMA ao DNIT para atender àquela condicionante da licença de instalação (fls. 447)”. (Decisão Candido)

Duas questões importantes para análise: primeiro, os tempos processuais e a prevalência do espaço extrajudicial de seis anos de discussões; segundo, a possibilidade de desconsiderar permanentemente a identidade do grupo.

O que os atores denominam de espaços extrajudiciais aponta para espaços de legitimação mais plurais - mais sensíveis às demandas dos quilombolas, como discutido no capítulo anterior. A Comunidade Negra de Morro Alto é quilombola indiscutivelmente nesse espaço de relações entre Ministério Público, INCRA, antropólogos, demais comunidades quilombolas e movimento negro. Entretanto a identidade do grupo e, portanto, os direitos inerentes foram constantemente colocados em xeque pela inação do IBAMA e do DNIT. O reconhecimento de direitos e sua relação com o respeito à identidade vai além do plano estritamente legal-formal. Conforme Oliveira: “O não reconhecimento do valor ou da identidade/substância moral do interlocutor estimula a negação de sua dignidade, podendo inviabilizar o seu tratamento como um ‘igual’ e pode significar uma agressão” à dignidade da vítima, ou como a negação de uma obrigação moral que, pelo menos em certos casos, significa um desrespeito a direitos que demandam respaldo institucional (2002: 4, 107).

E nesse sentido, as peças técnicas (como a existência de um laudo, o reconhecimento da comunidade pelo próprio CODENE) parecem não figurar com o mesmo poder que outras (como o estudo de impacto ambiental já produzido), as dificuldades de se chegar ao reconhecimento de direitos são muitas. Se a existência de peças técnicas, de órgãos envolvidos e de legislação permite um uso político do direito, não se poderia pensar num processo de judicialização da política nos moldes propostos por diversos autores. O judiciário, como destacado no capítulo anterior, é uma última opção. Nas relações traçadas nesse espaço extrajudicial, o reconhecimento do grupo e de sua identidade não se afirmou

politicamente. Se as peças não são convincentes para que a comunidade e os impactos da obra tornem-se algo verdadeiro - que mereça “consideração”, pelo menos estudos, na acepção do juiz, é preciso que seja considerada pelo que já pode ser acionado, mesmo que depois tenham que ser demandados estudos mais aprofundados a respeito do impacto sofrido:

“45. Quinto, sobre a existência da Comunidade Quilombola de Morro Alto, esse Juízo tem em mãos um sério e reconhecido estudo de pesquisa sobre comunidades tradicionais, elaborado por uma equipe de pesquisadores e publicado pela Editora da UFRGS, dando conta da existência dessa comunidade quilombola [...]. 50. Existem fortes indícios de que ali existe uma comunidade tradicional, com usos e costumes distintos daqueles desse Juiz, do Procurador da República [...]. Os lugares que cita o "seu Manoel da borracharia", com quem esse Juízo teve contato na inspeção judicial (linhas 224-250 de fls. 376-377), parece terem significado diferente para essas pessoas, ligando-os por sua origem, por suas tradições, por seu território: Aguapés, Barranceiras, Faxinal do Morro Alto, Morro Alto, Ribeirão do Morro Alto, Espreado, Morro da Vigia, Morro do Chiquinho, etc. Seu Manoel menciona: *"as comunidades se espalham em torno do morro, mencionando os resquícios de uma casa grande que existia ali e que conheceu quando era criança. Que menciona que quando era criança e tinha doze anos de idade, tudo ali era mato e existiam apenas três casas, apontando para a parte baixa em direção ao entroncamento para Capão da Canoa"* (linhas 241-245 de fls. 377).

A assimetria entre, de um lado a desconsideração da identidade étnica quilombola e dos efeitos legais decorrentes do reconhecimento social e legal e de outro, as exigências por parte principalmente dos órgãos de estado - enfatizando aqui os órgãos ambientais - pela objetividade dos critérios a serem levados em consideração (presentes nas reivindicações nos jornais e na proposta de alteração das normas) torna claro que a suspeita em torno da questão quilombola (enquanto questão de emergência étnica e política dos grupos negros) é permanentemente acionada. A suspeita da não existência “no local” é acionada pelo DNIT, mesmo na ação judicial, quando o órgão volta a alegar a inexistência da comunidade no local, sem nem um estudo comprobatório.

Numa situação de tal instabilidade política das realidades a serem defendidas, o

investimento no judiciário precisa ser “construído” de forma que corresponda às condições de felicidade da enunciação jurídica, como ter documentos (laudos, atas, papéis), conforme destaca o procurador:

como eu disse são direitos novos...e tem que ser tudo construído, cada dia, cada ação, mas eu acho assim importantíssimo a gente ter assim embasamento se não a gente cai num discurso vazio... [...] Tem o trabalho da Miriam (antropóloga). [...] *Eu tenho que mostrar para o judiciário algum caminho.* [...] Então, eu procurei não só mostrar, o que não tava bom, porque não tava bom...que estava em desacordo e tentar mostrar algum caminho, não é uma coisa pronta e como se pode fazer, como se pode construir alguma coisa mais adequada...certamente não é, se a gente daqui alguns anos...a gente vai ter alguma especialidade melhor, *isso é muito novo.* Então nós.. .acho que a medida vão ocorrendo conflitos, vão se especializando (Juliano – MPF-RS – entrevista concedida em 2007).

O investimento no judiciário precisa ser “construído”. O caminho precisa ser “mostrado”. A tensão ao coletivo configurado em torno da propriedade e das formas de sua relativização (a estrada, o parque, enquanto “interesses sociais“, “interesses públicos“) não faz sentido diretamente. A desconsideração contínua dos sujeitos e de seus direitos, das histórias dos escravos, de conceber e gerenciar as terras ou mesmo a vida não permite a reabertura do coletivo de forma que suas regras de pertencimento e fechamento sejam revistas. É a pertinência da assembleia pelos representantes humanos e não humanos, as ontologias que a compõem, que está sendo questionada.

Procura-se ressaltar que a produção desse sentido não está relacionada apenas ao agenciamento de peças, é necessária energia política. Existe uma questão extrajurídica que é o combustível político que permite articular os seres na enunciação jurídica.

6.4 Comunidade Quilombola Furnas de Boa Sorte e o Documento do Gado

Numa noite de quinta-feira, militantes do movimento negro e servidores do INCRA recebem a notícia: - “Tão botando fogo no quilombo!” Seguiram-se ao telefonema uma série de conversas e informações desencontradas, ficou acertado que representantes do

Movimento Negro e da Pastoral Rural se deslocariam na madrugada da manhã seguinte, para as Furnas da Boa Sorte, onde estaria acontecendo um conflito.

O recado mandado de antemão aos membros da comunidade, por um militante do movimento negro que conseguiu se comunicar, era para os quilombolas não saírem de casa naquela noite e não reagirem às provocações. O recado era a ação possível, no momento, uma vez que dificilmente se conseguiria acionar o efetivo policial para que fosse de imediato ao local. E não havia conduções para que os demais atores se dirigissem para lá. Portanto a manhã seguinte era o horizonte mais próximo para descobrir o que realmente estava ocorrendo.

Na sexta-feira, na sala de reuniões do Ministério Público Federal, em Campo Grande/MS, discutiam-se quais as medidas que poderiam ser tomadas pelas entidades presentes diante dos acontecimentos. Nessa altura, era conhecido por todos que um dos fazendeiros, “incidente” (que ocupa o local) na área delimitada pelo INCRA como território quilombola, havia bloqueado a estrada principal que corta a comunidade, colocado na área placas indicativas de propriedade privada e ameaçado verbalmente alguns moradores. Se isso feria o direito de ir e vir (uma brecha para agir na compreensão dos que estavam na reunião), mais grave e urgente parecia, para os quilombolas ali presentes, resolver a sua questão principal: o confisco do gado. Na ocasião, grande parte do gado da comunidade foi encarcerado pelo fazendeiro numa pequena área e estava passando por dificuldades. No local, não havia o pasto necessário e muito menos água. Da angústia em relação ao gado, transmitida pelos quilombolas, surgia a seguinte pergunta: tem como provar que o gado é da comunidade?

A reunião, provocada pelo caráter de urgência reclamado pelos membros da comunidade que haviam saído de Corguinho de manhãzinha, contava com a presença de representantes da Pastoral Rural (ligados à igreja católica), da “Comissão Quilombos” INCRA/MS, do Ministério Público Federal, do Movimento Negro (presidente do Conselho Estadual - Cedine) e de cerca de seis quilombolas. Os representantes do INCRA requisitavam a presença da Polícia Federal para ir até o local, o Procurador do Ministério Público Federal (substituto do titular da matéria quilombos que se encontrava em férias) entendia que não poderia agir se não houvesse um documento de alguma das entidades envolvidas (como o INCRA) solicitando oficialmente apoio policial ao Ministério Público Federal. Como pressupostos, foram colocadas algumas questões: o conflito seria tão grave assim? Como saber se estavam dizendo a verdade? E novamente, como provar que o gado preso era da comunidade?

No INCRA, naquela noite de sexta-feira, o procurador da autarquia, acionado para que fizesse o documento solicitado pelo Ministério Público, resolveu ligar diretamente para a Polícia Federal e novamente foi colocada a mesma questão insistente pelo delegado: - “E eles têm documento do gado?”

6.4.1 Antecedentes: o “devido processo legal” e a criminalização dos quilombolas de Boa Sorte

Em dez anos, os papéis da Furnas da Boa Sorte não garantiram a posse sobre o território reivindicado. O tempo de luta e espera e a falta de previsibilidade de término tornam mais do que recorrente a expressão dos quilombolas: - “Não dá mais para acreditar”. Trata-se de um sentimento que cada dia parece mais forte, principalmente porque todas as alterações normativas “pegaram” o processo e a estratégia daqueles que são contra, é “vencer no cansaço”.

Os primeiros trâmites para a titulação das terras ocorreram em 1998 pela FCP. Foram realizados naquele ano o estudo *Furnas de Boa Sorte – Relatório Antropológico* de Maria de Lourdes e Triana de Veneza Sodré e o Memorial Descritivo do perímetro pela UFAL (Projeto de Mapeamento e Sistematização das Áreas de Comunidades Remanescentes de Quilombos da FCP). Identificou-se uma área de 1.402,2937 ha. O relatório técnico foi aprovado em agosto de 1998 e publicado no Diário Oficial da União.

Dois anos depois, a FCP emitiu o título de reconhecimento de domínio em nome da Associação Remanescentes de Quilombos Furnas de Boa Sorte. O registro em 2001, foi possível após decisão judicial que não considerou a dúvida suscitada pelo cartório de imóveis da região. Entretanto, a titulação e o registro não garantiram a posse das terras à comunidade. O papel recebido pelos moradores e garantido pelo Estado chocou-se com os papéis portados pelos proprietários de terras no local. A titulação das terras para a comunidade não foi acompanhada do cancelamento dos demais títulos que incidiam sobre a área, nem mesmo da desocupação dos imóveis. O direito reconhecido pela expedição do título e pelo registro não gerou direitos efetivos, novamente o *ter e não ter* se fizeram presentes.

O ano de 2000 e o de 2001 correspondem à vigência das medidas provisórias que delegaram ao Ministério da Cultura a competência para o reconhecimento das terras

quilombolas e, posteriormente, ao Decreto de 2001, ambas normativas que consideravam a titulação sob terras ocupadas por quilombolas, mas não levavam em conta a possibilidade de desapropriação de terras particulares. Sem previsão legal, e muito menos com amparo político, a retomada das terras de Boa Sorte não foi nem sequer iniciada naquele momento. Com o título e uma situação de conflito instalada no local, os moradores lembram que não sabiam se dava para acreditar no direito, dúvida ainda não resolvida.

Nos anos seguintes, até 2004, os únicos atos relacionados à legitimação das terras tiveram a iniciativa do governo do estado do MS e compreenderam a realização de um novo laudo e algumas reuniões. No ano de 2000, o governo do estado de Mato Grosso do Sul, por meio do Idaterra realizou diagnóstico fundiário e relatório antropológico intitulado *Comunidade Negra Furnas de Boa Sorte* de Ana Lucia Valente, Gesiel Rocha Araújo, Hellen Cristina Quida, Luciana Modesto. Um segundo laudo só confirmaria o descrédito em torno da identidade do grupo ou uma necessidade de que a identidade que o constitui como sujeito de direitos fosse constantemente reafirmada.

Os documentos produzidos pela FCP e pelo governo do estado, com a expedição do Decreto 4887/2003, acabaram transferidos para o INCRA. Em julho de 2004, foi instaurado o procedimento administrativo 54290.000404/2004-46 no INCRA, a partir da solicitação feita pelo Ministério Público Federal acerca das providências tomadas pela autarquia em relação à Comunidade Quilombola Furnas de Boa Sorte.

O procedimento chega ao INCRA como “mais um trabalho”: é o que explicita o superintendente na sua resposta a provocação do MPF.

“a não regularização da posse/propriedade dos remanescentes da comunidade quilombola Furnas de Boa Sorte, tem como principal justificativa a falta de estrutura operacional do INCRA, que sequer consegue atender a enorme clientela de sem terras existentes no estado. O envolvimento da autarquia no atendimento a novos contingentes populacionais (quilombolas, deslojados por construção de barragens, ocupantes não índios de terras indígenas, ribeirinhos, etc.), implicará no incremento da capacidade operacional , através da celebração de parcerias, providência ainda não definida até o momento.” (Resposta INCRA – Ofício do Gabinete n. 744 de 2004 – Procedimento F. de Boa Sorte)

Das cobranças iniciais, ao início dos trabalhos, passaram-se mais de seis meses. Apenas

no final do ano de 2004, os trabalhos começaram a ser retomados. A questão colocada diante de um procedimento “novo”, em que a área estava titulada em nome da Associação e sobreposta a outras áreas particulares era: que ações administrativas ou judiciais deveriam ser executadas? Qual o tamanho da questão a resolver? Qual o tamanho da sobreposição?

O Decreto 4.887/2003, em substituição ao de 2001, estabeleceu um rito processual mínimo no qual previa desapropriações de áreas particulares. Entretanto tratava das situações novas, dos novos processos. Era como se os processos instaurados, por exemplo, pela Fundação Cultural Palmares não existissem ou não fossem disciplinados.

Se o título da comunidade Furnas de Boa Sorte continha um tamanho e algumas medidas, os trabalhos realizados pela Fundação Cultural Palmares, no local, não haviam deixado marcas. O título era “no ar”, como se refere o técnico do INCRA que realizou as medições posteriormente. A concepção de laudo ou relatório antropológico, que integrava o procedimento administrativo da FCP, ainda estava baseada na elucidação do caráter quilombola do grupo, mais do que em apontar o território reivindicado. O memorial descritivo não tinha sua correspondência no terreno (não havia estacas, marcos, etc.). Então, para além das fronteiras indicadas pelo título da FCP, o território rapidamente delimitado guardava no local apenas alguns marcos naturais que indicavam precariamente o perímetro percorrido e, ainda, já se sabia que um cemitério teria ficado fora.

Porque o processo começou realmente quando a Palmares veio, titulou, mas assim mesmo ainda foi uma coisa precária. E entender mesmo de comunidade quilombola, tem que não é facção...[...] E aí quando foi ver Boa Sorte [já no final de 2004 no INCRA], abrir o processo, não tinha levantamento cartorial, não tinha começado nada, o Geraldo podia fazer... a Boa Sorte teve uma agrimensão de 115 hectares. Só os 115 hectares, [...] chegamos a conclusão com o Geraldo, que tinha fazer tudo (José Roberto Camargo de Souza, advogado, representante das comunidades quilombolas no INCRA/MS, entrevista concedida em 2007).

Se geralmente o título de propriedade devidamente registrado confere direitos aos seus portadores, o título da Boa Sorte não representou plenos poderes. Apesar das terras se encontrarem em nome da Associação, o papel não conferiu os direitos concernentes à “propriedade”, ou seja, à plena ocupação da área reivindicada pela comunidade e a

desocupação das terras em mãos de fazendeiros e demais não-quilombolas.

A área do território da comunidade Furnas de Boa Sorte foi novamente medida nos anos de 2005 e 2006, seguindo mais ou menos as coordenadas indicadas no título concedido pela Fundação Cultural Palmares. O levantamento do perímetro, juntamente com as demais peças técnicas previstas nas novas normativas, permitiu identificar o número e o tamanho da área de propriedade afetada: doze propriedades. O conflito em torno do gado, relaciona-se a uma das áreas particulares incidentes ao território identificado, em que a comunidade disputa a situação possessória. Nessa área, a comunidade deixa sazonalmente o gado pastar.

Apesar da disputa possessória, a afirmação de uma das propriedades, a do proprietário individual, prevaleceu. Sarmiento (2007) defende a tese doutrinária da afetação, o que afirma, garantiria a defesa possessória dos quilombolas até o término dos procedimentos administrativos:

“De modo muito resumido, pode-se adiantar que a solução preconizada consiste no reconhecimento de que o próprio texto constitucional operou a afetação das terras ocupadas pelos quilombolas a uma finalidade pública de máxima relevância, eis que relacionada a direitos fundamentais de uma minoria étnica vulnerável: o seu uso, pelas próprias comunidades, de acordo com os seus costumes e tradições, de forma a garantir a reprodução física, social, econômica e cultural dos grupos em questão.

Assim, diante dessa afetação constitucional, os proprietários particulares não podem reivindicar a posse da terra, ou buscar a sua proteção possessória antes da imissão provisória na posse pelo Poder Público. Diante da privação da posse da terra, gerada pela sua ocupação pela comunidade quilombola, o máximo que estes proprietários podem fazer é postular o recebimento de indenização do Poder Público, tal como ocorre na desapropriação indireta. Já os remanescentes de quilombos, ao inverso, adequados à efetivação e à proteção do seu direito à posse do território étnico, mesmo antes da desapropriação, e até independentemente dela, contra o proprietário ou contra terceiros” (Sarmiento, 2007: 81).

Apesar dessa possibilidade, o desfecho em Corguinho foi bastante diverso. No dia

anterior ao conflito em torno do confisco do gado, seis quilombolas de Boa Sorte apresentaram-se na audiência, no Juizado Especial Criminal de Rio Negro/MS para responder criminalmente por invasão e danos à propriedade de um dos fazendeiros. A audiência foi consequência da denúncia realizada na delegacia de polícia do município de Corguinho/MS pelo mesmo fazendeiro. O fazendeiro alegava que o gado da comunidade estaria ocupando indevidamente uma de suas áreas e havia destruído sua plantação de milho.

No corredor de espera do pequeno fórum de Rio Negro/MS, encontravam-se o fazendeiro, com seus advogados, os quilombolas, acompanhados do procurador do INCRA, membros da equipe “Comissão Quilombos” e o advogado da Pastoral Rural. O juiz, leigo, iniciou a audiência defendendo insistentemente que se firmasse um acordo entre quilombolas e fazendeiro como a única saída. O procurador do INCRA e o advogado da Pastoral Rural alegaram preliminares: argumentavam que não haveria como acontecer o julgamento porque a área “invadida” era ocupada tradicionalmente (e estava titulada) pela comunidade quilombola e não apenas pelos indivíduos denunciados (não seria um caso de direitos individuais), e ainda, tratando-se de uma questão vinculada aos trabalhos de regularização fundiária do INCRA, entendiam os procuradores que a competência para avaliar tal questão era da Justiça Federal. Depois da audiência, os quilombolas receberam orientação de representantes da Pastoral Rural para realizar uma denúncia contra o fazendeiro na polícia de Corguinho. Com o intuito de inverter a situação jurídica criada pelo fazendeiro (e para terem certeza que seria acolhida sua denúncia) foram à delegacia acompanhados do membro da Pastoral Rural e do INCRA para denunciar a indevida ocupação das terras pelo fazendeiro (a mesma em que o fazendeiro disse ter plantado milho e pela qual acusava os moradores de deixarem solto o seu gado).

A delegacia, até aquele momento, não era acessível aos quilombolas. As tentativas de denúncia eram sempre desqualificadas pelos delegados que motivavam os quilombolas a não apresentá-las. As armas jurídicas tornaram-se presentes apenas com a instalação de um espaço de mediação em que advogados se constituíram em porta-vozes. Se juridicamente as possibilidades de intervenção no caso, inicialmente, pareciam iguais para o advogado que orientou a denúncia – seja pela terra ser titulada em nome tanto da associação, como do fazendeiro; seja pelo fato de a comunidade utilizar a área ininterruptamente por muitos anos – o que não se contou é com a possibilidade de que, quando todos os “de fora” fossem embora, a lei local voltasse a prevalecer.

O processo expropriatório dos quilombolas das Furnas da Boa Sorte está intimamente

ligado com a dinâmica de ocupação das terras e das possibilidades de registrá-las e titulá-las. Ambos os protagonistas, quilombolas e fazendeiros, cada qual a sua maneira, possuem títulos da área em questão. Os primeiros, através de complexas redes locais, com base em relações de reciprocidade e de resistência, as quais permitiram a reivindicação de território étnico e a luta por direitos territoriais (título da FCP); os segundos, neste caso, construindo a “legalidade” da propriedade através de matrículas de imóveis (títulos negociados) e artifícios judiciais que buscam forjar um uso efetivo da terra para provar seu domínio e posse, como a intimidação e a demonstração ostensiva de poder, ao mesmo tempo, em que procuram impedir os quilombolas de formalizar o seu direito sobre a terra.

Na distância entre a formalização e a realidade local, foi no anoitecer daquele mesmo dia da audiência e da denúncia quilombola que o conflito eclodiu – alguns quilombolas sofreram ameaças já no retorno à comunidade. E no dia seguinte, o gado já se encontrava encarcerado.

6.4.2 O Confisco do Gado

O procurador titular do Ministério Público Federal retornou de férias na segunda-feira da semana seguinte ao desencadeamento do conflito do gado. Comunicado do ocorrido, por pressão dos movimentos sociais envolvidos e dos quilombolas, marcou uma reunião. Seis dias depois do início dos conflitos, emergiam praticamente as mesmas questões: o que fazer? Como acionar a polícia?

De fato, nenhuma das instituições conseguiu acionar a polícia de imediato. Após um plantão de uma tarde, na Delegacia da Polícia Federal, realizado por alguns quilombolas, a Pastoral Rural, representantes do Movimento Negro e do INCRA, foi possível organizar para a madrugada de quarta-feira uma caravana que seguisse para a comunidade quilombola Furnas da Boa Sorte. A ação oficial seria do INCRA, encarregado da averiguação *in loco* para a elaboração de um “relatório do conflito”. Deste modo, uma fila de cinco carros seguiu à Boa Sorte. Três integrantes da “Comissão Quilombos” do INCRA/MS, escoltados de perto por um carro da Polícia Federal, com quatro agentes que tinham como incumbência manter a integridade física da equipe; logo atrás, a Pastoral Rural, acompanhada de integrantes do Movimento Negro e de pessoas da própria comunidade. Avisados sobre o “incêndio” pela Pastoral Rural, duas equipes de jornalismo

estavam encarregadas de registrar o conflito.

Já na chegada, na Comunidade Quilombola Furnas de Boa Sorte, algumas placas novas: a primeira, sinalizava o sentido da “estrada municipal” e a outra conferia o estatuto de “propriedade particular” às terras ocupadas em comum (tradicionalmente terras de uso comum da comunidade e mais recentemente titulada pelo fazendeiro). Essas placas tinham sido colocadas recentemente, pois nenhuma das pessoas que trabalhavam há anos no local as havia visto antes.

A placa colocada para indicar a estrada externa à comunidade como sendo a “estrada municipal” busca caracterizar a passagem que corta a comunidade como sendo um caminho particular. A idéia de uma área particular era reforçada pela placa de propriedade privada recém colocada e pela retirada do gado do local. É significativo tais placas terem sido colocadas apenas nesse momento. Ou seja, o fazendeiro registra um boletim de ocorrência contra membros da comunidade tentando criminalizá-los por terem gado na área e por este ter causado danos à plantação de milho recém feita no local. Após a audiência, decorrente deste Boletim de Ocorrência, em que os quilombolas não admitem os danos causados à plantação e ainda reafirmam que, no momento em que o milho foi plantado, o gado já se encontrava no local, o fazendeiro tenta afirmar o caráter “particular” daquela área com placas e cercas e com o confisco do gado.

A retomada das terras (segundo o fazendeiro, ocupadas indevidamente pela comunidade) era consagrada com as placas, colocadas sem nenhuma permissão. O pagamento pelos danos à lavoura de milho, sanava-se com a retirada do gado. Essa era a sentença (do fazendeiro). A visita oficial e as prerrogativas de não agir que orientavam os trabalhos do INCRA e da Polícia Federal (ou seja, não soltar o gado, sem uma decisão judicial) pareciam contrastar com o caráter não-oficial da situação configurada.

Antes de chegar ao local em que o gado estava confinado, “de guarda” estavam o Sr. Eurico e o Sr. Gustavo, impedindo a passagem com a justificativa de estarem dando manutenção na ponte. Os empregados do fazendeiro que havia confiscado os animais estavam com um carro à disposição no local, com rádios transmissores e filmadora e não se mostraram nem um pouco intimidados com a presença das instituições estatais e da Polícia Federal. O Sr. Eurico apresentou-se como empregado do fazendeiro e descreveu sua atividade como guarda de um gado “sem dono”. Continuando com as ironias, disseram que estavam cumprindo uma ordem judicial, que viera de Corguinho, para recolher o gado. Ao serem perguntados sobre quem os havia recolhido, eles informaram não saber. O Sr. Gustavo, que filmava a intervenção, afirmou que a sentença que permitiu o confisco do

gado havia sido proferida na audiência no dia 19.09.2007 (aquela do juizado especial). A alegação foi questionada por um dos integrantes da equipe do INCRA que assistiu à audiência e constatou que nada nesse sentido havia sido afirmado. Muito pelo contrário, não houve acordo e ela foi encerrada sem julgamento de mérito.

Se até então as entidades a serviço ou prestando apoio ao caso convergiam na necessidade de resolver a questão do gado, as estratégias começaram a se diferenciar. Para os quilombolas que estiveram no INCRA e no Ministério Público Federal, o fazendeiro estava querendo “criar caso”, pois preparou a terra de forma grotesca e no lugar onde é de posse coletiva da comunidade (local onde sempre deixaram o gado solto), plantou o milho totalmente fora de época, e ainda, não cercou e não cuidou da plantação. Não conseguindo os resultados almejados na justiça, resolveu prender o gado e exigia que os membros da comunidade assinassem um documento, caso quisessem retirar o gado.

A Polícia Federal inicialmente cumpria o papel de escoltar o INCRA. O objetivo inicial era coletar informações para documentar o que estava acontecendo e então encaminhar uma ação concreta. Havia o entendimento de que o INCRA não poderia exigir que o gado fosse solto sem uma sentença judicial – qualquer ato “a mais” poderia ser usado contra a autarquia e poderia se estender aos quilombolas. Entretanto, ao mesmo tempo, a equipe do INCRA tentava conversar com os empregados do fazendeiro, esclarecendo sobre o perigo de tal ato, de forma a motivá-los a soltar o gado por iniciativa própria.

A Pastoral Rural exigia uma ação mais eficaz das entidades públicas. Uma demonstração de força, sem nada ser resolvido, era inútil. O entendimento era da necessidade de soltar o gado no momento, tentando um contato com os advogados do fazendeiro para uma conversa e um entendimento. Ultrapassado o consenso inicial de que deveria ser realizado algo a favor dos quilombolas naquele conflito fundiário localizado, os argumentos e os próprios interlocutores tomavam posicionamentos diferenciados sobre o que realmente estava em jogo, e sobre o que e como deveria ser feito.

6.4.3 A Negociação

No dia seguinte, novamente na sala do Ministério Público Federal, prosseguia a discussão acerca das possibilidades de intervenção, diante do conflito evidenciado no dia anterior. Acordaram os agentes presentes que o INCRA entraria com uma ação contra o

fazendeiro reivindicando a posse da área. Cerca de uma semana depois, na sede do INCRA, os quilombolas informavam que o gado havia sido solto. A Pastoral Rural e representantes da comunidade haviam celebrado um “acordo” com o fazendeiro. Preocupados com a retribuição que deviam ao fazendeiro pelo acordo, os quilombolas procuravam apoio.

Os representantes das instituições federais (INCRA, Polícia Federal e MPF) não haviam tomado nenhuma medida efetiva até o momento do acordo. Revelavam-se de vez as possibilidades de ação do Estado em realidades fracamente institucionalizadas. As tentativas de intervenção oficial, pouco qualificadas, e tardias (principalmente pela disposição a cobrar documentos, como pelo descrédito a seriedade dos acontecimentos) deram espaço à construção de um acordo que, apesar de ter sido “no papel” e acompanhado da Pastoral Rural, referendou as ações cometidas pelo fazendeiro. Uma das exigências do acordo foi a prestação de alguns serviços pelos quilombolas. Se os atos cometidos (confisco do gado, ameaça aos fazendeiros) poderiam configurar um crime, eles foram invisibilizados pelo acordo.

A intervenção do estado em situações como a regularização de áreas quilombolas – da forma como vem sendo trabalhada – constitui-se num laboratório primoroso para entender as lógicas que constituem a ação oficiosa do estado brasileiro. Inicia-se um processo de intervenção para titulação da área em 1998 e, nove anos depois, na iminência de um conflito que tem em seu bojo uma intervenção marcada pela lentidão (que deve ser lida como desprezo diante das prioridades de ação) se permite que os processos sejam resolvidos a partir de lógicas localizadas.

Na descrição de Seu Agostinho, quilombola das Furnas de Boa Sorte, um brilhante resumo das análises possíveis a essa situação:

“A União Federal através da Fundação Cultural Palmares emitiu título sobre algumas áreas quilombolas tornando-as inalienáveis por considerá-las patrimônio histórico, fez parcerias com o INCRA para os trabalhos técnicos de demarcação e desobstrução das terras dos quilombos, com uma lentidão absurda de forma que nos expõe quase que como uma olimpíada para ver quem resiste mais, se o quilombola ou os nossos opressores, aos quais prometem indenizações por manterem posse sobre nosso território usando de má-fé, nos ameaçando, tirando todo o nosso meio de vida, humilhando nossos filhos [...] querem quitar uma dívida

social com um novo regime de escravidão, antes trouxeram nossos ancestrais de suas pátrias como animais, por mais de 300 anos os escravizaram, mataram e maltrataram, e agora, tomam o que é nosso, nossas terras, e nos deixam sem direito de falar em valor ou crédito. Documentos com mais de 100 ou 200 anos foram invalidados, tornaram-nos comodatários das terras que nossos ancestrais deram a vida por ela, nascemos e nos criamos ali, mas não podemos usar adequadamente o que é nosso porque a lei protege pessoas que montaram posse opressiva a 6 ou 7 anos, vale mais que nossas vidas. Eu considero isso um ato de discriminação: não temos direito a nada de forma real porque somos negros, uma escritura falsa sem nem uma base legal estando na mão de um cidadão de pele clara e cabelos lisos, dinheiro no bolso vale mais do que o título centenário emitido pela União no século XIX ou início do século XX. Se não for discriminação, o que é isso?” (Agostinho, quilombola das Furnas de Boa Sorte, Corguinho/MS, entrevista concedida).

A situação de conflito em torno de uma das terras incidentes ao território étnico da Comunidade Quilombola Furnas de Boa Sorte deixa clara uma das conseqüências da instalação de um Estado de Exceção, a manutenção do espaço territorial por parte das comunidades negras a partir de estratégias de resistência acionadas antes do advento da Constituição de 1988, como essa negociação desvantajosa entre fazendeiro e quilombolas. Os quilombolas conseguem de volta o gado e em troca assumem compromissos – a prestação de serviço e o reconhecimento de uma ocupação territorial inexistente. Após dez anos de procedimento administrativo é pela submissão a uma situação classificada pelo seu Agostinho como um “um novo regime de escravidão” que parte do território se mantém com a comunidade e que a “dívida histórica” é paga.

A suspeita em torno dos quilombolas - se podem provar que estão sendo realmente agredidos - num primeiro momento, leva a uma ação não séria por parte da rede de agentes do estado - a exigência do documento feito pelo INCRA, a exigência do documento do gado, a desconfiança de que poderia não ser tão grave assim. Num segundo momento, esses mecanismos de poder, que se orquestram em desconsiderar a importância do processo de construção identitária dos grupos e da afirmação de direitos, permitem que vigore um acordo sobre o conflito, cujos termos, não diretamente, podem ser lidos como a aceitação de que o proprietário ocupe a área. O retorno ao INCRA e as obrigações

assumidas diante das entidades de mover uma ação, não ocorreram, porém, na surdina, Pastoral Rural (que queria respostas imediatas) e quilombolas conseguem que o gado seja solto, mesmo que tenha custado o reconhecimento de direitos ao fazendeiro e tenha significado o “perdão” aos atos violentos cometidos.

CONCLUSÃO

A emergência de uma forma de afirmação da propriedade à condição de universal e o acesso privilegiado de certos grupos sociais à legitimação pública das terras colocaram em desvantagem, na configuração territorial e na produção de “bens jurídicos”, os trabalhadores escravizados libertos e os camponeses saídos do processo formal de escravidão. A ocupação de terras por parte das comunidades negras a partir do apossamento, da compra e venda, dos legados, dificilmente ascendeu à oficialidade, mesmo quando amparada por documentos.

O espaço de constituição da nação foi marcado pelo controle da política estatal de terras por parte dos setores economicamente dominantes. Imperou a política das elites oligárquicas e burocráticas ligadas as grandes lavouras, que imprimiram uma forma de domínio que levou a privatização das “terras públicas” e resultou na legitimação de um modelo de apropriação territorial baseado na institucionalização da Lei de Terras e na produção de documentos referentes à aquisição de propriedades. A desvantagem aos grupos negros ainda se expressa na “certeza jurídica” conferida a um título de propriedade, e seu oposto, a suposta fragilidade da reivindicação baseada em outras formas de afirmação de direitos territoriais e que, muitas vezes, tem certa expressão em documentos não atualizados.

O reconhecimento da propriedade às comunidades quilombolas, por parte da Constituição Federal de 1988, provocou a reabertura da discussão das relações entre as comunidades negras e a apropriação territorial no Brasil. Os pleitos por direitos junto às esferas administrativas e judiciais, a série de estudos acerca da constituição dos territórios étnicos, a institucionalização de “novos” direitos e a emergência de interpretações jurídicas mostram o caráter injusto da constituição de uma forma particular de conceber a terra enquanto marco universal.

Entretanto, apesar das demandas das comunidades remanescentes de quilombos assentarem-se na interpretação de dispositivos legais e na referência a leis, decretos,

normas internacionais e estudos, parecem não conseguir entrar para o rol das coisas indiscutíveis: como o direito de propriedade afirmado no título devidamente registrado. Não se tornam “estados de natureza”, “evidências” que fazem parte do mundo comum da enunciação jurídica. A possibilidade de figurar como algo natural ocorre quando “ninguém mais discute seu lugar e sua importância”. Quando a questão pode ser registrada como membro “com todos os direitos da vida coletiva”, como a “propriedade”, os “títulos de terras” etc.

Na regularização fundiária dos territórios quilombolas, a possibilidade de requisitar direitos territoriais com base na identidade quilombola fica permanentemente atrelada à necessidade de justificar e fundamentar incessantemente a reivindicação, de acionar sempre mais provas de veracidade, documentos, instrumentos jurídicos, órgãos de governo. E, nesse sentido, a representação das demandas pelo reconhecimento de direitos parece configurar-se mais como realidade insistente, uma “humanidade insurgente”, como propõe Leite (2007), do que em direitos institucionalizados. Como destaca Oliveira (2003), estaria ocorrendo o oposto do reconhecimento: “atos de desconsideração”.

A desconsideração está relacionada aos dispositivos de poder constantemente acionados. Esses dispositivos, ao caracterizarem a questão quilombola como perigo, permitem a instalação de Estados de exceção. Os quilombolas tanto em peças administrativas junto aos procedimentos em órgãos públicos, como em mesas de reuniões têm sido tratados como ameaças – ao meio ambiente, ao desenvolvimento, à paz nacional. Ao serem configurados como situações de crise, tornam-se permitidas ações de exceção à esfera administrativa.

São esses argumentos em torno do reconhecimento de direitos territoriais e de processos de desconsideração que perpassam os capítulos. No primeiro capítulo, mostrou-se justamente o processo de construção de um arbitrário em torno da apropriação territorial no Brasil que não levou em conta as demandas dos grupos negros. A estruturação do direito de propriedade favoreceu os grandes proprietários e impôs dificuldades aos demais, em específico, aos que hoje se identificam como comunidades negras remanescentes de quilombos. Na constituição de uma forma específica de regularização das terras prevaleceram como recursos necessários o capital econômico e a inserção numa rede de relações de reciprocidade assimétrica. Foram desconsideradas propostas fundiárias que permitissem aos negros escravizados e libertos tornarem-se sujeitos de direitos territoriais. As normas e procedimentos instaurados colocaram em desvantagem as emergentes comunidades negras constituídas no processo de escravidão e no pós-abolição.

A Lei de Terras ao proibir a transformação de novos apossamentos em propriedades impôs limites à legitimação dos territórios negros. Entretanto, ela não exerceu o controle das terras públicas ainda vagas, permitindo que a apropriação territorial fosse operada por diversos mecanismos: principalmente numa troca orgânica entre proprietários de terras e setores da burocracia nascente. As terras continuaram, após a Lei, a serem apossadas e legalizadas por aqueles que conseguiam acesso à máquina pública – era na esfera da administração pública que as apropriações ganhavam respaldo legal. Os requisitos para legalização de apossamentos e doações foram constantemente alterados.

Aos grandes posseiros mantinham-se abertas as possibilidades de se converterem em proprietários. Possibilidade que não se estendia da mesma forma aos ex-escravos e pequenos posseiros. Além da consagração do acesso diferenciado à terra, a manutenção dessa lei pelos estados, com a constituição republicana, favoreceu ainda mais o processo de privatização.

No segundo capítulo, evidencia-se que áreas ocupadas pelas comunidades negras rurais foram compradas ou doadas a escravos pelos seus senhores, por meio de testamentos. Mesmo assim, em poucas situações as compras e os legados resultaram na formalização da propriedade. Ao contrário, foi mais comum o esbulho de grande parte, do que a legalização das terras. As áreas foram expropriadas de maneiras diversas, tanto pelo uso da violência física, como a partir da manipulação de documentos, como procurações e inventários. Além disso, a expropriação esteve relacionada a situações de reciprocidade assimétrica que colocavam em jogo um quinhão de terras, em troca do apoio em caso de doença, do pagamento de advogados etc.

Duas outras questões, pertinentes para a problemática proposta nesta tese, foram levantadas nesse segundo capítulo. Primeiro, testamentos ou títulos não podem ser tomados como forma de representação da ocupação das terras por parte das comunidades. A legitimação, nos termos dados, na maioria das vezes expressa as possibilidades de algum diálogo com as instâncias públicas por parte dos grupos negros – e não o reconhecimento das distintas formas de apropriação territorial. Em segundo lugar, se ter direitos formais pressupõe ter a garantia de ação do estado em prol de sua preservação, nem o testamento, nem o título impediram processos de expropriação. Portanto, além dos papéis, para mover o Estado em sua defesa, esteve em jogo a ausência de recursos que permitissem levar seus efeitos para as instâncias públicas: fazer valer seus direitos.

O terceiro capítulo discute o reconhecimento de direitos aos quilombolas, a partir da Constituição Federal de 1988, como possibilidade de reabertura das discussões em torno

das relações entre as comunidades negras e as questões territoriais no Brasil e os dispositivos de poder que limitam a institucionalização da política. Instalou-se uma situação de disputa pela normatização da questão quilombola, principalmente, acerca das exigências que os grupos devem corresponder para se apresentarem como quilombolas e terem reconhecidos direitos territoriais.

Nos discursos e justificações, em torno das propostas normativas, são acionados dispositivos de segurança que tendem a controlar as reivindicações de direitos das comunidades quilombolas a partir da contínua produção de exigências. A requisição de segurança aos procedimentos remonta ao enquadramento e às medidas em torno da possibilidade de uma nova onda negra. Menos do que estabelecer regras específicas em torno do processo de titulação das comunidades, foram engendrados mecanismos que não permitiram a estabilização da política.

Em 2001, o Parecer da Casa Civil explicitou o perigo provocado no caso de ocorrerem desapropriações, ameaçando os agentes públicos que tivessem a conduta criminosa de desapropriar particulares. Era preciso conter aqueles que poderiam ter relações com os grupos negros ou que se engajassem na construção de um rito administrativo perigoso. Como evidenciara Salustiano - o caso de Frechal poderia se tornar exemplar - bem como, as ações do governo do estado no Pará (realizadas em parceria com o INCRA). Não permitir a constituição de precedentes e não possibilitar que os casos encaminhados de titulação se tornassem paradigmáticos na constituição de um caminho para a titulação das terras de quilombos, tornou-se estratégico no controle das possibilidades que poderiam se instalar com os “novos direitos”.

O capítulo 4 revela o espaço menor ocupado pela questão quilombola dentro do estado brasileiro. Se a transferência de procedimentos da FCP para o INCRA parecia necessária pela possibilidade de suprir a falta de estrutura da FCP e por permitir que o debate fosse ampliado para implicações fundiárias (e não apenas culturais), o que se verificou, com a mudança de uma instituição a outra, é que isso não ocorreu. A rede em torno da institucionalização de um procedimento para a regularização das terras de quilombos não se estabilizou.

A questão quilombola é constantemente impedida de entrar como um ser pertinente no regime jurídico. Latour permite entender a enunciação jurídica como permeada por processos práticos ligados a objetos acionáveis (pareceres, leis, peças técnicas) e não apenas como conjuntos de idéias, debates, posicionamentos. No reconhecimento de direitos às comunidades quilombolas, a instância que transporta os seres é administrativa,

são necessários GPS, carros, máquinas fotográficas, pareceres, estudos etc. Ocupando um canto e sendo considerada um trabalho menor, a questão quilombola permaneceu com uma estrutura mínima.

A atenção à falta de estrutura e equipamentos que permitam o transporte das coisas não pode ofuscar outro aspecto importante, os interesses em jogo. Se é necessário escapar da perspectiva que vê o direito como uma dissimulação de relações de poder (proposta externalista) e daquela que o considera como a simples expressão de uma regra (internalista), para procurar uma espécie de combinatória detalhada dos elementos engajados em cada enfrentamento, como propõe Latour, é preciso considerar também que o engajamento de elementos nas redes está relacionado ao combustível político, portanto, a dispositivos de poder acionáveis.

A análise do encaminhamento das desapropriações nos procedimentos administrativos da Família Silva e de Casca permitiu mostrar que não se pode reduzir a análise da enunciação jurídica à presença ou à ausência de instrumentos jurídicos, de peças técnicas ou de processos interpretativos. A bricolagem na constituição da desapropriação das propriedades particulares incidentes no território da Família Silva esteve relacionada à configuração de uma vontade política localizada e com alguma correspondência nacional. O fato de não ser possível utilizá-la como modelo para o procedimento de Casca revela ter se constituído a Família Silva num caso e não num precedente acionável. O medo, a colocação contínua das identidades sob suspeita, impede a emergência de uma vontade política que é na verdade o que permite infra-estruturar essa rede do regime jurídico de enunciação. O risco de um resultado de maior expressão, algo incontrolável, impede um salto maior – Casca poderia se tornar paradigmática.

No capítulo 5, mostrou-se que a questão quilombola passou a ser gerida como uma situação de segurança nacional. As reportagens, opiniões e artigos publicados em meios de comunicação forneceram combustível para a ação do estado diante do perigo representado pelos quilombolas. A sistemática classificação dos procedimentos de regularização fundiária como fraudes, tentativas de racialização da sociedade brasileira, situações de perigo, permitiram caracterizar os conflitos noticiados com a ameaça institucional.

Entre os efeitos desses discursos, destacou-se o alargamento da competência do Gabinete de Segurança Institucional. Se antes essa instância governamental restringia-se a acompanhar os casos que envolviam áreas de segurança nacional, faixas de fronteira, áreas da marinha, sua competência estendeu-se para todos os casos. Ao tomar os quilombolas como uma situação limite, o Estado é levado a deslocar-se para uma franja ambígua e

incerta, na intersecção entre o jurídico e o político. Conforme Anjos (2009), ao enquadrar procedimentos de regularização fundiária, sem minérios ou quaisquer outros recursos estratégicos à nação, como casos de segurança nacional reconstituem à questão quilombola como questão de “crise política”. Trata-se da “invenção de crises políticas que justificam a transposição do jurídico-constitucional” e abrem espaços para tipos de intervenção em um campo que em princípio está juridicamente regulado, mas que passa a ser gerido por procedimentos que não podem ser compreendidos no plano do direito. “Como em um Estado de exceção, as intervenções do GSI apresentam-se como a forma legal daquilo que não pode ter forma legal”. Dessa forma, ao antecipar os argumentos do partido (PFL), contrário aos moldes da regularização, o GSI produz na prática os efeitos esperados da ADIN.

No capítulo 6, mostrou-se a suspeita que paira sob a identidade étnica das comunidades quilombolas. Se a instituição de direitos constitucionais aos quilombolas está relacionada à injustiça histórica sofrida pelas comunidades negras, no processo de legitimação das apropriações territoriais, e ao alargamento da esfera jurídica; a suspeita não permite que os grupos se constituam em sujeitos de direitos. Apesar da legislação amparar a ocupação territorial das comunidades quilombolas, o processo de legitimação de seus pleitos não tem se revertido em direitos que possam ser reivindicados. Assim, a manutenção dos territórios tradicionais está vinculada, muito mais do que às leis, às formas tradicionais de resistência já usadas no passado, como o estabelecimento de relações sociais assimétricas por meio da prestação de serviços, realização de favores, situações de ameaças etc. As relações de trabalho em que estão inseridos os quilombolas muitas vezes aproximam-se de sistemas de escravidão e anulam projetos emancipatórios. Essas práticas menos do que apostar no reconhecimento étnico, tem se constituído em desrespeito.

* * *

Demonstrou-se no decorrer dos capítulos um processo de desqualificação sistemática do reconhecimento de direitos aos quilombolas: a mudança contínua das normas; o lugar menor ocupado pela política; a difusão do medo nos meios de comunicação; a suspeita sobre as identidades dos grupos reivindicantes. Numa discussão dentro de um procedimento administrativo, a relativização da identidade dos grupos demandantes e de seus pleitos é facilmente engendrada a partir do questionamento de sua autenticidade e colocada em xeque (mesmo quando contém documentos, como laudos antropológicos,

legislações, normas), enquanto a veracidade de um parque ambiental e de seu perímetro ou de um título de propriedade apresenta-se de forma totalmente naturalizada (isentando-os da apresentação de todo peso histórico da constituição desses arbitrários).

Constatou-se que a desqualificação da questão quilombola enquanto bem juridicamente enunciável está relacionada a mecanismos de poder que instalam dispositivos de suspeita sob os grupos demandantes, a partir do acionamento de disposições racistas que encontram correspondência na projeção do perigo da onda negra, presente na virada do século XIX para o XX. O apelo midiático em denunciar o perigo, a fraude, as coisas feitas as “escondidas” pelos quilombolas e seus comparsas, pode ser entendido como estratégia que reascende estas disposições. Além de fornecer subsídios a um imaginário acerca das comunidades negras que reivindicam direitos como um perigo à nação brasileira e ao instituto da propriedade privada, as denúncias induzem o enquadramento da questão quilombola como um problema de “segurança nacional”.

Não é a falta de instrumentos jurídicos, de peças técnicas ou a adesão a uma postura positivista do direito, simplesmente, que trazem dificuldades à enunciação jurídica da questão quilombola. A possibilidade de constituir demandas legítimas passa por processos de formatação e agenciamento de peças técnicas, documentos, pareceres, leis, mas está intrinsecamente ligada ao potencial político em jogo na constituição da pertinência das ações empreendidas. O agenciamento do medo funciona como um desarticulador da potencialidade política. Sua incitação justifica a presença do soberano até mesmo contra a lei, em nome de população a ser protegida, e orienta os atores que atuam na causa para o risco de determinados investimentos, na efetivação de direitos aos quilombolas. O medo de uma “proliferação” dos quilombolas sem limites que ameaça a segurança nacional tende a assombrar até mesmo os mais favoráveis ao reconhecimento.

O enquadramento da questão quilombola como caso de segurança torna visíveis às estratégias de controle engendradas na tentativa de inibir as demandas por direitos quando está em jogo o questionamento da hierarquia racial. Quando o Ministério da Agricultura e o GSI equacionam a questão quilombola como “ameaça à paz social fundiária e à estabilidade institucional”, com isso impondo novas instâncias procedimentais aos processos de regularização, instalam um estado exceção. Sob esse regime de exceção, o estatuto ontológico dos quilombolas oscila entre a condição de objetos de uma intervenção técnica e a condição de perigos interno; de todo o modo, objetivados para uma atuação racionalizadora do estado.

A representação da questão quilombola como perigo à nação brasileira e ao direito de

propriedade não possui correspondência nas demandas das comunidades negras que reivindicam direitos territoriais. A idéia da constituição de “guetos”, “bantustões”, “kolkhoses” (como noticiado) e da disseminação de divisões raciais encontra fundamento apenas na sustentação de fantasmas que assombram qualquer discussão em torno dos direitos conquistados pelos quilombolas, em defesa de interesses particulares travestidos de universalismos. Essa leitura vai de encontro com o posicionamento do procurador do MPF de Dourados/MS Marco Antônio D. de Almeida a respeito da questão da soberania nacional, “veiculada quase como se fosse um mantra”:

[sobre a questão indígena] “Eu desconheço caso que tenha havido tal movimento de ameaça à soberania. [...] Nós vemos movimentos separatistas em outros locais. Um exemplo notório é o do Rio Grande do Sul [...] e, até hoje não vejo nenhum gaúcho sendo impedido de obter terras nas fronteiras”.

“eu participo de um grupo de trabalho que visa estudar a aquisição de terras por estrangeiros. Porque nós consideramos, isso sim, uma verdadeira ameaça à soberania brasileira. [...] a mesma CNA, que taxa os indígenas de ameaça à soberania nacional, permite que estrangeiros venham a adquirir terras sem qualquer limite. Então, qual é o parâmetro? [...] A ameaça à soberania é só do pobre...?”(Entrevista com Marco Antônio Delfino, Procurador da República em Dourados/MS in: Prado, 2009).

O que estão colocando em jogo, na suspeita sobre a ameaça representada pelos grupos étnicos à nação, são interesses particulares que se apresentam como questões de segurança nacional. Tal como as comunidades indígenas, as comunidades quilombolas não propõem nem uma divisão racial, que ameaça a nação brasileira, nem um processo de relativização da propriedade privada. O reconhecimento de terras a esses grupos é um embate que está na esfera pública pela desconstituição de uma situação territorial injusta que não permitiu a legitimação de outras formas de apropriação territorial e favoreceu processos de expropriação. O que está emergindo, quando diversos grupos a partir de um processo de construção identitária reivindicam legitimação de seus territórios, é a hierarquia racial em torno da concentração fundiária da terra. Reinstala-se um debate sobre a terra, com novas conformações, mas que já tinha expressão na virada do século XIX para o XX, quando da

abolição e da afirmação da propriedade privada.

O processo de constituição de um senso de justiça em torno da terra é requisitado não apenas por um determinado grupo, em cima de uma questão particularista. É na perspectiva de ampliação da esfera de direitos e da reinstalação de debates que se engajam diversos atores sociais que se pode compreender a especificidade da questão quilombola. Está em jogo a constituição de uma assembleia que permita a provocação do coletivo configurado sobre a propriedade. Esse instituto é tocado, nesse sentido, somente enquanto expressão de algo particular, conforme Duprat (2008):

“o que constituições de países capitalistas inscrevem como direito fundamental é o direito de todos a serem proprietários. [...] Diferentemente, contudo, é o direito de propriedade em si, que, por sua própria natureza, não pode ser concebido, logicamente, como fundamental e, portanto, universal. *A inversão nessa ordem de hierarquias conduz ao estágio em que nos encontramos na atualidade*”.

Algumas questões pouco exploradas no decorrer da tese mostraram-se relevantes e podem ser desdobradas em outros trabalhos, tais como: as relações entre a suspeita que recai sobre a identidade quilombola e a democracia racial no Brasil; a conciliação de direitos e a constituição de esferas públicas em que ocorrem as ponderações entre os distintos bens jurídicos em jogo; os processos de judicialização da política e do social e os limites desse fenômeno quando diz respeito a determinadas demandas. Então, finaliza-se esse trabalho apontando para essas questões.

A facilidade com que é colocada em xeque a identidade quilombola, além de estar relacionada às estratégias de dominação que acionam o perigo e o medo da onda negra, tem relações intrínsecas com a constituição do mito da democracia racial. A facilidade com que se desconstitui a identidade dos grupos deve encontrar correspondência na ideal da mistura das raças, tão fortemente difundido no Brasil. Conforme Guimarães, a abolição da escravatura não representou o fim dos problemas atribuídos à heterogeneidade racial brasileira. Nos primeiros anos do período republicano, ainda se temia “pela qualidade do estoque populacional, pela ausência de uniformidade cultural e pela unidade nacional” (Guimarães, 2002). Todos os temores alimentados por crenças raciais.

Contra esses temores, a mestiçagem e a perspectiva do progressivo branqueamento da população brasileira a partir do contínuo cruzamento das raças e da seleção natural, como

concebera a absorção das teorias raciais no início do século XX, no Brasil, apresentaram-se como uma incipiente saída. E o posterior reconhecimento de uma cultura africana no Brasil não teve conotação política e só fez sentido na medida em que não quebrou esse ideal da mistura das raças.

A retórica em torno da mestiçagem, que serviu de “caminho para afastar a diferença ameaçadora representada pela presença da ‘raça’ e da cultura negra na sociedade”, marcou o imaginário coletivo (Munanga, 1999: 140). Juntamente com a idéia de sincretismo, o ideal da mestiçagem permanece presente na retórica oficial fomentando um modelo de racismo universalista. Apesar da aparente superação dessa perspectiva, parece ser a permanência dessas disposições combustível central na relativização identitária.

A esfera extrajudicial bastante acionada na resolução de conflitos – seja a partir da instalação de Câmaras de Conciliação, como propõe a nova Instrução Normativa do INCRA, ou a partir mediação realizada pelo MPF, movimentos sociais, etc. – tem um papel cada vez mais fundamental no processo de normatização social. As consultas e reuniões derivadas das tentativas de conciliação parecem ganhar importância mais na construção de um mundo de estabilidade em torno da política quilombola, portanto, possivelmente não rompendo com a hierarquia racial, do que na consolidação de um mundo de justiça. Nesse sentido, destaca-se a necessidade de centrar estudos nas relações de poder que perpassam às situações harmônicas com a mesma intensidade que se lançou o olhar para os conflitos. A análise de processos conciliação de interesses torna-se central, uma vez que cumprem um papel decisivo na conformação e controle sob os pleitos.

Outro aspecto que nos parece relevante salientar é a relação entre a impetração de ações judiciais e a definição de assuntos pendentes na esfera política. Por um lado, como no caso da Raposa Serra do Sol, o judiciário assume um papel central na direção da política indigenista, chegando a ter na mão os rumos do que Santos (2008) chamou de bifurcação. Por outro lado, se o poder do judiciário é cada vez maior, uma série de demandas ficam concentradas no espaço extrajudicial de ação permitindo o gerenciamento das normas. Um terceiro aspecto importante diz respeito à expansão do jurídico sobre as diferentes esferas do social, a questão seria investigar como processos sociais antes dimensionados localmente, ao passarem a ter espectro na arena jurídica, redimensionam as relações estabelecidas pelas comunidades.

Essas questões levemente tocadas assumem maior importância nesse momento, uma vez que está para ser votada a Ação Direta de Inconstitucionalidade movida pelo PFL contra o Decreto 4.887. Uma vez que a investigação do espaço de produção do jurídico em suas

múltiplas dimensões podem favorecer seu redimensionamento de forma a quem sabe se constituir uma assembleia mais plural.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGAMBEN, G. *Estado de Exceção*. São Paulo: Boitempo, 2º Ed., 2004.

ALMEIDA, A. W. *Os quilombos e a base de lançamento de foguetes de Alcântara: laudo antropológico*. Brasília; MMA, 2006. vols. 1 e 2.

_____ Nas Bordas da política étnica: os quilombolas e as políticas sociais in: *Boletim Informativo NUER*, Núcleo de Estudos sobre Identidade e Relações Interétnicas – v.2, n. 2 – Florianópolis, NUER/UFSC, 2005a, p.15-31.

_____ Direitos Étnicos in: *Orçamento e Política Socioambiental*. Publicação do Instituto de Estudos Socioeconômicos – Inesc, Ano IV, nº 13, junho de 2005b, 1-12.

_____ PEREIRA, D. C. B. As Populações Remanescentes de Quilombos – direitos do passado ou garantia para o futuro? *Série Cadernos do CEJ*, 24 - Seminário Internacional As Minorias e o Direito, 2001.

_____ “Quilombos: Tema e Problema” in: *Jamary dos Pretos: Terra de Mocambos*, São Luis: PVN, 1998, p. 13-25.

ANJOS J. C. Reflexões Epistemológicas in: LEITE, I. (org) *Laudos Periciais Antropológicos em Debate*, Florianópolis: ABA NUER, 2005, p. 89-112.

_____ SILVA, S. B. (org) *São Miguel e Rincão dos Martimianos: ancestralidade negra e direitos territoriais*. UFRGS Editora. Porto Alegre, 2004.

_____ Etnia, Raça e Saúde: sob uma perspectiva nominalista, In: MONTEIRO. S.

SANSONE, L. (org). *Etnicidade na América Latina: um debate sobre raça, saúde e direitos reprodutivos*. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2004, ps. 97-120.

AGRIKOLIANSKY, E. *La Ligue Francaise dès Droits del’Homme et du Citoyen Depuis 1945. Sociologie d’un Engajament Civique*, Paris, L’Harmattan, 2002.

_____ Usages choisis du droit: le service juridique de la ligue des droits de l’homme (1970-1990) entre politique et raison humanitaire. In: *Sociétés Contemporaines* (2003) n° 52, p. 61-84.

ARRUTI, J. M. A. *Mocambo; antropologia e história do processo de formação quilombola*. Bauru. SP: Edusc, 2006.

_____ FIGUEIREDO, A. Processos Cruzados: configuração da questão quilombola e campo jurídico no Rio de Janeiro. In *Boletim Informativo NUER/ Núcleo de Estudos sobre Identidade e Relações Interétnicas –v.2, n. 2 – Florianópolis, NUER/UFSC, 2005, p.73-94.*

_____ *O último assalto ao quilombo*. Disponível em www.afirma.inf.br. (2002). Acessado em 01.01.2004.

_____ *O quilombo entre dois governos*. Vozes Afro-Brasileiras. *Tempo e presença*, julho/agosto de 2003a, n° 330 disponível em (<http://www.koinonia.org.br/oq/pdfs/Zemaur.pdf>).

_____ *O quilombo conceitual: para uma sociologia do “artigo 68”*. Texto para discussão: Projeto Egbé – Territórios Negros (KOINONIA), Rio de Janeiro: 2003b.

_____ A emergência dos “remanescentes”: notas para o diálogo entre indígenas e quilombolas. *Mana: Estudos de Antropologia Social*. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1997. p. 7-38.

AZEVEDO, C. M. M. de. *Onda negra, medo branco: o negro no imaginário das elites século XIX*. São Paulo: Annablume, 2004.

BADIE, B. HERMET, G. Las dinâmicas huérfanas. In: _____ *Política Comparada*. México: Fundo de Cultura Econômica, 1993, p. 180-212.

BECKHAUSEN, M. A inconstitucionalidade do Decreto 3.912, de 10 de setembro de 2001. In: DUPRAT, D. (org) *Pareceres Jurídicos: direito dos povos e comunidades tradicionais*. Manaus: UEA, 2007, p. 21-30.

BARCELLOS, D. M. de. *et al. Comunidade negra de Morro Alto: historicidade, identidade e territorialidade*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2004.

BÉNATOUIL, T. Critique e pragmatique em sociologie: quelques principes de lecture in: *Annales: histoire, sciences sociales*. Paris, 1999, p. 281-315.

BOLTANSKI, L.; THÉVENOT, L. *De la Justification: les économies de la grandeur*. Paris: Gallimard, 1991.

BOURDIEU, P. *O Poder Simbólico*. 3.ed. Rio de Janeiro: Bertrand do Brasil, 2000.

_____ *Economia das Trocas Lingüísticas: o que falar quer dizer*. 2 Ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1998.

_____ *Razões Práticas: sobre a teoria da ação*. 8^a. Edição. Campinas, SP: Papyrus, 1996.

CARVALHO, J. M. A política da abolição: o rei contra os barões. e A política de Terras: o veto dos barões. In: *Teatro de Sombras: a política imperial*. 2 Ed. rev. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, Relume-Dumará, 1996.

CASTRO. V. O Nativo Relativo In: *Mana: Estudos de Antropologia Social*, 2002, 113-

148.

_____ ‘Não podemos inflingir uma segunda derrota a eles’. Entrevista concedida a Flávio Pinheiro e Laura Greenhalgh. O Estado de São Paulo, 20.04.2008.

CHAGAS, M. F. *Reconhecimento de direitos face aos (des)dobramentos da história: um estudo antropológico sobre territórios de quilombos*. UFRGS, Tese de doutorado em Antropologia Social. Porto Alegre: 2005.

_____ Política do reconhecimento dos "remanescentes das comunidades dos quilombos". *Horizontes Antropológicos*. Porto Alegre, ano 4, n. 8, 1998, p. 182 – 198.

CIRNE LIMA, R. *Pequena história territorial do Brasil: sesmarias e terras devolutas*, 2 ed. Porto Alegre, 1954.

COURCUFF, P. *As novas sociologias: construções da realidade social*. Bauru, SP: EDUSC, 2001.

DIEGUES, Antonio Carlos. *O mito moderno da natureza intocada*. São Paulo: Hucitec, 1994.

DODIER, N. Agir em diversos mundos. In : CARVALHO, M. C. B. (Org.) *Teorias da Ação em Debate*. São Paulo : Cortez / FAPESP / Instituto de Estudos Especiais – PUC. 1993. p. 77-109.

DUPRAT, D. O direito sob o marco da pluriétnicidade. In: _____. (org) *Pareceres Jurídicos: direito dos povos e comunidades tradicionais*. Manaus: UEA, 2007, ps. 9-20.

_____ Breves considerações sobre o Decreto 3912/2001. In: _____. (org) *Pareceres Jurídicos: direito dos povos e comunidades tradicionais*. Manaus: UEA, 2007.

_____ *O Estado Pluriétnico* <http://ccr6.pgr.mpf.gov.br/documentos-e->

publicacoes/docs_artigos/estado_plurietnico.pdf, acessado em novembro de 2008.

_____ *O Direito sob o marco da pluriethnicidade/multiculturalidade*
http://ccr6.pgr.mpf.gov.br/documentos-e-publicacoes/artigos/documentos-e-publicacoes/docs_artigos/o_direito_sob_o_marco_da_pluriethnicidade_multiculturalidade.pdf, acessado em novembro de 2008.

EWALD, F. *Foucault, a Norma e o Direito*. 2 ed. Lisboa: Vega, 2004.

FIGUEIREDO, A. L. V. A Retórica da Reação: a questão quilombola na imprensa brasileira. In *Contexto Quilombola*, Ano 3, n. 11, julho de 2008. (http://www.koinonia.org.br/tpdigital/detalhes.asp?cod_artigo=209&cod_boletim=12&tipo=Artigos).

FOUCAULT, M. *Segurança, território, população: curso dado no Collège de France (1977-1978)*. São Paulo: Martins Fontes, 2008.

_____ *Em defesa da sociedade: curso no Collège de France (1975-1976)*. São Paulo: Martins Fontes, 1999.

_____ Direito de morte e poder sobre a vida. In: _____ *História da Sexualidade I: a vontade de saber*. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1988, ps. 125-149.

GILROY, P. *O Atlântico Negro*. São Paulo: Editora 34, 2001.

GODÓI, E. P. *O trabalho da memória. Cotidiano e história no sertão do Piauí*. Campinas: Ed. UNICAMP, 1999.

GOMES, F. dos S. *Histórias de Quilombolas: mocambos e comunidades de senzalas no Rio de Janeiro, século XIX*. Ed. revisada e ampliada. São Paulo: Companhia das Letras, 2006.

GUIMARÃES, A. S. A. *Classes, raças e democracia*. São Paulo: Fundação de Apoio à Universidade de São Paulo; Ed. 34, 2002.

HÄBERLE, P. *Hermenêutica constitucional - a sociedade aberta dos intérpretes da constituição: contribuição para a interpretação pluralista e “procedimental” da constituição*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1997.

HENRY, H. I. Interesser les tribunaux a sa cause. contournement de la difficile judiciarisation du probleme de l’amiante. In: *Sociétés Contemporaines* (2003) n° 52, p. 39-59.

MALAGUTI BATISTA. *O Medo na Cidade do Rio de Janeiro: dois tempos de uma história*. Rio de Janeiro: Revan, 2003.

LATOUR, B. *A Esperança de Pandora: ensaios sobre a realidade dos estudos científicos*. Bauru, SP: EDUSC, 2001.

_____. *La Fabrique du Droit: une ethnographie du Conseil d’Etat*. Paris: La Découverte, 2004.

_____. Se falássemos um pouco de política? *Política & Sociedade*, Florianópolis, v. 1, n. 4, p. 11-40, 2004b.

_____. *Políticas da natureza: como fazer ciência na democracia*. Bauru, SP: EDUSC, 2004c.

LEITE, I. B. *Humanidades Insurgentes: conflitos e criminalização dos quilombos*, 2007, (mimeo).

_____. *O legado do testamento: a comunidade de Casca em perícia*. 2ed. Porto Alegre: Editora da UFRGS: Florianópolis: NUER/UFSC, 2004.

_____ Quilombos e Quilombolas: cidadania ou folclorização? In: *Horizontes Antropológicos*, Porto Alegre, ano 5, nº 10, 1999, p. 123-150.

MAESTRI, M. A aldeia ausente: índios, caboclos, cativos, moradores e imigrantes na formação da classe camponesa. In: STEDILE, J. P. (org.) *A questão agrária no Brasil: o debate na esquerda – 1960-1980*. São Paulo: Expressão popular, 2005. 217-275.

MACIEL, D. KOERNER, A. Sentidos da Judicialização da Política: Duas Análises. *Lua Nova*, n. 57, 2002.

MARTINS, J. de S. *Os Camponeses e a Política no Brasil: as lutas sociais no campo e seu lugar no processo político*. Petrópolis: Vozes, 1986.

MICHEL, H. Por une sociologie des pratiques de defense: le recours au droit par les groups d'interet. In: *Sociétés Contemporaines* (2003) nº 52, p. 5-16.

MOURA, M. *Caminhos Criativos da Memória: territórios da memória em uma comunidade negra rural*. Dissertação (Mestrado em Antropologia Social), Campinas: PPGAS/Unicamp, 2008.

MOTTA, M. M. M. Ilha de Marambaia: história e memória de um lugar. In: GUIMARÃES, E. S. MOTTA, M. M. M. *Campos em disputa*. São Paulo; Annablume, 2007, 295 a 319.

MULLER, C. B. A Construção do Consenso e a Consulta aos Povos Quilombolas no Brasil. In *Contexto Quilombola*, ano 3, n. 11, julho de 2008 (http://www.koinonia.org.br/tpdigital/detalhes.asp?cod_artigo=209cod_boletim=12&tipo=Artigos).

_____ *Comunidade remanescente de quilombo de Morro Alto: uma análise etnográfica dos campos de disputa em torno da construção do significado da identidade jurídico-política de “remanescentes de quilombo”*. Tese (Doutorado em Antropologia

Social). Porto Alegre: PPGAS/UFRGS, 2006.

_____ *Comunidade Remanescente de Quilombos de Morro Alto: história de luta que agora se traduz em um embate jurídico*, set/out/05. Disponível em www.koinonia.org.br/oq/conjuntura.htm. Acessado em 10.02.2006.

MUNANGA, K. (1999), *Rediscutindo a mestiçagem no Brasil identidade nacional versus identidade negra*. Petrópolis (RJ): Vozes.

OLIVEIRA, L. R. C. de. *Direito Legal e Insulto Moral: dilemas da cidadania no Brasil, Quebec e Estado Unidos*. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2002.

_____ L. R. C. de. Racismo, direitos e cidadania. *Estudos Avançados*, vol. 18, nº 50, jan-abr, 2004.

OFFERLÉ, M. *Sociologie des groupes d'intérêt*. Paris: Ed., Montchrestien, 1998.

PERALTA, R. Consulta Nacional Quilombola: sujeita a pancadas de chuvas e trovoadas *In Contexto Quilombola*, ano 3, n. 11, julho de 2008 (http://www.koinonia.org.br/tpdigital/detalhes.asp?cod_artigo=209&cod_boletim=12&tipo=Artigos).

PRADO, C. C. Ele Manda Fazer (entrevista com Marco Antônio Delfino de Almeida, Procurador da República em Dourados/MS) in: *Projétil: Jornal Laboratório do Curso de Jornalismo da UFMS*, Terras da Desunião, primeiro semestre de 2009.

REIS, J.; GOMES, F. S. dos. Introdução. In: *Liberdade por um fio*. São Paulo: Companhia das Letras, 1996.

RUBERT, R. *Comunidades Negras Rurais do RS: um levantamento socioantropológico*. Porto Alegre: RS Rural, IICA, 2005.

ROJO, R. E. Justice et citoyenneté: la juridictionnalisation des conflits sociaux au Brésil et au Québec. *Revue Juridique Thémis*, Montreal, v. 38, n. 1, p. 125-189, 2004.

_____. Jurisdição e civismo: a criação de instâncias para dirimir conflitos no Brasil e no Quebec. In: Raúl Enrique Rojo. (Org.). *Sociedade e direito no Quebec e no Brasil*. 1 ed. Porto Alegre: Programa de Pós-graduação em Direito e Programa de Pós-graduação em Sociologia da UFRGS, 2003, v. 1, p. 21-42.

ROTHENBURG, W. C. Parecer contrário ao projeto de decreto legislativo n. 44, de 2007, de autoria do deputado federal Valdir Colato. In: DUPRAT, D. (org) *Pareceres Jurídicos: direito dos povos e comunidades tradicionais*. Manaus: UEA, 2007, p. 143-156.

SÁ, L. M. *O pão da terra: propriedade comunal e campesinato livre na baixada ocidental maranhense*. São Luis: EDUFMA, 2007.

SALES JR. R. L. de. *Raça e Justiça: o mito da democracia racial e o racismo no fluxo da justiça*. Tese (Doutorado em Sociologia), Pernambuco, PPGS/UFPE, 2006.

_____. Democracia Racial: o não-dito racista. In: *Tempo Social, revista de sociologia da USP*, v. 18, n. 2, 2006, ps. 229-258.

SARMENTO, D. Direito Constitucional e Igualdade Étnico-Racial In: PIOVESAN., F. Souza, D. *Ordem Jurídica e Igualdade Étnico-Racial*. Brasília: SEPPPIR, 2006. p. 59-108.

_____. A garantia do direito à posse dos remanescentes de quilombos antes da desapropriação. In: DUPRAT, D. (org) *Pareceres Jurídicos: direito dos povos e comunidades tradicionais*. Manaus: UEA, 2007, p. 77-104.

SILVA, D. S. Apontamentos para compreender a origem e propostas de regulamentação do artigo 68 do ato das disposições constitucionais transitórias de 1888. *Boletim Informativo Nuer* v.I, n1º- Regulamentação de Terras de Negros no Brasil, 2 ed, Florianópolis, UFSC , 1997.

_____ Constituição e Diferença Étnica: o problema jurídico das comunidades negras remanescentes de quilombos no Brasil. *Boletim Informativo Nuer* v.I, n1º- Regulamentação de Terras de Negros no Brasil, 2 ed, Florianópolis, UFSC , 1997.

SILVA, L. O. *Terras devolutas e latifúndio: efeitos da lei de 1850*. Campinas: Editora da Unicamp, 1996.

SOARES, L. E. *Campesinato: ideologia e política*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1981.

SOUZA FILHO. C. F. M. de. Multiculturalismo e direitos coletivos. In: *Reconhecer para libertar: os caminhos do cosmopolitismo multicultural*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003, cap. 1, pgs. 71-111.

SOUZA J. R. C. (consultor) Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. Fundação Cultural Palmares, Projeto BRA – 01/023, Relatório Consolidado GTI / *Quilombos – Elaboração de minuta de novo decreto para titulação das áreas ocupadas por remanescentes das comunidades de quilombos e outras providências*

SUNFELD, C. A. Direito Público e Igualdade Étnico-Racial in: Piovesan., F. Souza, D. *Ordem Jurídica e Igualdade Étnico-Racial*. Brasília: SEPPPIR, Fundação Ford, Instituto Pro Bono, PUC/SP 2006. p. 109-154

SUNFELD. C. *Comunidades Quilombolas: direito à terra*. Brasília: Fundação Cultural Palmares/ Minc./Editora Abaré, 2002.

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

TRECCANI, G.; ANDRADE, L. *Terras de Quilombo*. Disponível em: www.pgr.mpf.gov.br/pgr/6camara/principal.html. Acessado em 15 de novembro de 2003.

VEIGA, A.V. Quilombos: raízes, conceitos, perspectivas. *Boletim Informativo Nuer* v. I,

n1º- Regulamentação de Terras de Negros no Brasil, 2 ed, Florianópolis, UFSC , 1997

VIANNA, L. W. *A judicialização da política e das relações sociais no Brasil*, Rio de Janeiro, Editora REVAN, 1999, pp. 47-70.

VIOTTI, E. da C. *Da Senzala a Colônia*, 4 ed. São Paulo; Fundação Editora da UNESP, 1998.

_____ *Da Monarquia à República: momentos decisivos*. São Paulo. Brasiliense, 1985.

Comissão Pró-índio de São Paulo: <http://www.cpisp.org.br/htm/leis/index.html> (2007).

WIECKO V. DE CASTILHO, E. Processo Civil e Igualdade Étnico-Racial. In: PIOVESAN., F. SOUZA, D. *Ordem Jurídica e Igualdade Étnico-Racial*. Brasília: Fundação Ford, Instituto Pro Bono, PUC/SP, 2006, p. 279-304.

I Encontro Nacional de Lideranças das Comunidades Remanescentes de Quilombos Tituladas. Brasília: Fundação Cultural Palmares/Minc/Editorial Abaré, 2002.

Quilombos no Brasil. Fundação Cultural Palmares, Revista Palmares n. 05, 2000.

Fontes documentais:

a) Procedimentos administrativos, inquéritos civis públicos, pareceres e normas

Projeto de Lei no Senado n. 129, de 1995 - *Boletim Boletim Informativo Nuer v.I*, n1º- Regulamentação de Terras de Negros no Brasil, 2 ed, Florianópolis, UFSC , 1997.

Projeto de Lei n. 627, de 1995 – *Boletim Informativo Nuer v.I*, n1º- Regulamentação de Terras de Negros no Brasil, 2 ed, Florianópolis, UFSC , 1997.

Portaria da Fundação Cultural Palmares n. 25, de 15 de agosto de 1995 - *Boletim Informativo Nuer v.I*, n1º- Regulamentação de Terras de Negros no Brasil, 2 ed,

Florianópolis, UFSC , 1997.

Grupo de trabalho da ABA sobre comunidade negras rurais – documento dirigido à Fundação Cultural Palmares - *Boletim Informativo Nuer* v.I, n1º- Regulamentação de Terras de Negros no Brasil, 2 ed, Florianópolis, UFSC , 1997.

João Pacheco de Oliveira – carta à senadora Benedita da Silva (data 22.05.95) - *Boletim Informativo Nuer* v.I, n1º- Regulamentação de Terras de Negros no Brasil, 2 ed, Florianópolis, UFSC , 1997.

Florestan Fernandes Carta ao Deputado Alcides Modesto (14.06.95) - *Boletim Informativo Nuer* v.I, n1º- Regulamentação de Terras de Negros no Brasil, 2 ed, Florianópolis, UFSC , 1997.

Inquérito Civil Público 11/2002 – Quilombo Urbano – Porto Alegre – Família Silva. MPF - Porto Alegre/ Interessado: MNU, CODENE/RS, CDHU/AL/RS, IACOREQ, Alceu Rosa da Silva

Inquérito Civil Público 013/96 – Comunidade Quilombola de Casca. MPF – Porto Alegre/ Interessado: Comunidades Afrobrasileiras.

Inquérito Civil Público - Comunidade de Morro Alto. MPF – Porto Alegre.

Procedimentos administrativos instaurados no INCRA/RS e no INCRA/MS.

b) Notícias e Reportagens

A principal fonte de consulta das reportagens utilizadas no trabalho foi o Dossiê Antiquilombola: http://www.koinonia.org.br/oq/dossies_detalhes.asp?cod_dossie=2

DATA	TITULO DA MATÉRIA	VEÍCULO
25.02.2005	Crime ambiental e erro histórico – Marambaia	O Globo
29.03.2007	Vitória de Pirro na Marambaia <i>Marcos Sá Corrêa</i>	Site O Eco
25.04.2007	Conflitos agrários afastam investidores e prejudicam agronegócio brasileiro Fabiane Sato e Jorge Almoas	www.satocomunicacao.com.br contato@satocomunicacao.com.br/ Pantanal News
26.04.2007	Autodefinição de quilombolas intensifica conflitos no campo	Agência CNA em 19/04/2007
26.04.2007	Objetivo do encontro é tomar posição sobre conflitos agrários	Agência CNA
27.04.2007	Ruralistas dizem que governo distribui terras demais	O Globo e Gazeta Web

17.05.2007	Resende questiona processo sobre área quilombola em MS	Campo Grande News
14.05.2007	Suspeitas de fraude em área que vai ser reconhecida como quilombola	TV Globo em 14 e 15/5/2007
14 e 15.05.2007	Incrá promete apurar denúncias de fraude no Recôncavo Baiano	TV Globo
20.05.2007	UMA CASINHA LÁ NA MARAMBAIA Marinha teme especulação: cada família quilombola reivindica 70 Maracanãs Antônio Marinho	O Globo em 20, 21 e 22/05/2007
20, 21 e 22.05.2007	Crime Ambiental	O Globo
24.05.2007	BA - Senador contesta reconhecimento de São Francisco do Paraguçu Só Acre e Roraima não registram presença quilombola	Agência Senado e Notícias da Hora
28.05.2007	É ou não é quilombo?	Jornal Nacional
04.06.2007	Quilombos reais x quilombos suspeitos GO - Globo questiona identidade quilombola de outra comunidade	Rede Globo
14.05.2007	Função racial da propriedade Denis Lerrer Rosenfield	O Globo
05.06.2007	<i>O Globo</i> responde Paulo Motta (*)	Editor O Globo RJ
06.06.2007	Emenda quer anular direito de quilombolas às terras que lhes cabem Flávia Bernardes	Site Século Diário
19.06.2007	Moradores do Distrito de Picadinha pedem retorno da tranquilidade	Agora MS
22.06.2007	Contra o MST, fazendeiros de SC criam o MCT Fabricio Escandiuzzi	Portal Terra
27.06.2007	O site do Jornal Nacional lançou uma enquete com a seguinte pergunta: "O que você acha dos pedidos de reconhecimento de comunidades como remanescentes de quilombos?"	http://jornalnacional.globo.com/Jornalismo/JN/0,,MUU2785-3610,00.html
02.07.2007	Quilombo até embaixo d'água (RESEVA GUAPORE) Por Andreia Fanzeres	Site O Eco
04.07.2007	Nem escravidão criou tanto quilombo Marcos Sá Corrêa* Jornalista e editor do site O Eco	Jornal O Estado de São Paulo
11.07.2007	A proliferação de quilombolas	Estado de São Paulo
11.07.2007	Senador do PMDB critica concessão de terras a quilombolas	Estadão.com.br e A Tarde
12.07.2007	Apartheid no campo A nova política de desapropriação de terras para os quilombolas gera conflitos raciais e confusão por todo o país Por Maurício Oliveira EXAME	Fonte: Revista Exame - http://portalexame.abril.com.br/revista/exame/edicoes/0897/economia/m0133380.html
26.07.2007	Assim na terra como no céu	Site O Eco

06.08.2007	Língua e poder Denis Lerrer Rosenfield	Jornal O Globo
14.08.2007	Decreto de Lula criou disputa por terra, diz Jungmann terra Carlos Marchi	O Estado de São Paulo
12.08.2008	Quilombolas reivindicam terras que equivalem à área de São Paulo Roldão Arruda (jornalista)	O Estado de São Paulo
14.08.2007	Decreto de Lula criou disputa por terra, diz Jungmann Carlos Marchi	O Estado de São Paulo
12.08.2007	Ação no STF contesta decreto assinado por Lula	O Estado de São Paulo
14.08.2008	Semeadouro de conflitos	O Estado de São Paulo
19.08.2007	Racialização do Estado e do conflito José de Souza Martins - Sociólogo, professor da USP	O Estado de São Paulo
15.08.2007	Deixa a morena sambar em paz Demóstenes Torres - procurador da justiça e senador	Jornal da mídia
15.08.2007	Senador alerta para risco de guerra racial no Brasil	Agência Senado
27.08.2007	Falcatruas quilombolas Nilder Costa	Site Alerta em Rede
24.08.2007	Propriedades invadidas em Mato Grosso do Sul chegam a 73 <i>Da Redação/ GH</i>	Site Midiamax News do MS
29.08.2007	Falsos Quilombolas Uchôa de Mendonça	A Gazeta
28.08.2007	Quilombola <i>Xico Graziano</i>	O Estado de S. Paulo
11.09.2007	Grilagem oficial	Site O Eco
26.08.2007	Brasilistão: Os bantustões dos índios, quilombolas e MST Félix Maier	Site Mídia sem Máscara
17.09.2007	Governador critica ocupações e assentamentos em Fórum Agrário Empresarial	Site Campo Grande News
17.09.2007	MS - CNA questiona terras destinadas a assentados, índios e quilombolas Gilmar Hernandes	Jornal Midiamax
19.09.2008	MS - Fórum vira palco de críticas a expansão das áreas quilombolas	Site Campo Grande News
19.09.2008	MS - Deputado federal diz que setor rural paga conta por índios e quilombolas Daniel Pedra e Gilmar Hernandes	Site Midiamax
17.09.2007	MS - Ruralistas elogiam governo do MS e questionam desapropriações	Site Agora MS
05.10.2007	Revolução Quilombola: Novo foco de tensão racial no Brasil? Nelson Ramos Barretto (autor do livro) Nelson Barretto é autor dos best-sellers Reforma Agrária: o mito e a realidade (2003) e Trabalho escravo: nova arma contra a propriedade privada (2004).	Nelson Ramos Barretto (autor do livro)
19.09.2007	O governo, o PT e a propriedade Denis Lerrer Rosenfield	O Estado de São Paulo
10.10.2007	Decreto do presidente Lula incita guerra racial Entrevista com Nelson Ramos Barretto - autor do livro Revolução Quilombola	Jornal de Uberaba
11.10.2007	Livro alerta toda a sociedade contra quilombolas	Livro- quilombola.blogspot.com

16.10.2007	As falsidades do MST - Entrevista com o Vice-Presidente da FARSUL Heitor de Paola	Última Hora News
10.07.2007	Artigo do site Fundadores faz campanha contra direitos quilombolas	Boletim Eletrônico de Atualidades do site www.fundadores.org.br
11.10.2007	Liminar suspende reconhecimento de vilarejo como quilombola	Jornal Nacional
29.10.2007	RJ - Filósofo agora aborda quilombos urbanos	O Estado de São Paulo
03.11.2007	BA - Moradores questionam caráter quilombola de São Francisco do Paraguaçu	Correio da Bahia
28/11/2007	Movimento quilombola mostra sua face terrorista na Bahia	Jornal A Tarde
29.11.2007	Movimento Paz no Campo deve entregar a Lula carta contra desapropriações de terra	Jornal O Globo
26.11.2007	Dom Bertrand de Orleans e Bragança afirma que a atual política fundiária estimula conflitos de terra. Jairo Costa Júnior	Jornal Correio da Bahia
10.12.2007	Quilombolas, Marambaia e ONGs Denis Lerrer Rosenfield	Jornal O Globo e O Estado de São Paulo
28.11.2007	Quilombos e escândalos Josemar Dantas - Advogado e jornalista	Estado de Minas, na seção Direito&Justiça
11.12.2007	Bantustolas: Os bantustões dos quilombolas, o MST dos negros Félix Maier é escritor e publicou o livro Egito - uma viagem ao berço de nossa civilização, pela Editora Thesaurus, Brasília	Mídia sem Máscara
17.12.2008	Portarias quilombolas Denis Rosenfield	Mídia sem máscara
20.12.2007	Correções necessárias Andreia Fanzeres	Site O Eco
02.01.2008	Nossos bantustões Fábio Olmos é biólogo e doutor em zoologia. Tem um pendor pela ornitologia e gosto pela relação entre ecologia, economia e antropologia	Site O Eco
05.01.2008	Mais uma vez, a Luta de Classes Mário Ivan Araújo Bezerra O autor é oficial-general da Reserva do Exército	Mídia sem máscara

http://www.koinonia.org.br/oq/dossies_detalhes.asp?cod_dossie=2

ANEXO 1

AUDIÊNCIA PÚBLICA PROMOVIDA PELO MPF – SETEMBRO DE 2007
POSSIBILIDADE DE REVOGAÇÃO DO DECRETO 4.887/2003



F1: Quilombolas em defesa do decreto.



F2: Quilombolas em defesa do decreto.



F3: Pela regularização fundiária.



F4: Denúncia – não estão sendo cumpridos os direitos das comunidades quilombolas.



F5 Debora Duprat – presidiu a audiência – “Registrem, a AGU reconhece a autodefinição”

DILIGÊNCIA EM TORNO DOS CONFLITOS EM FURNAS DE BOA SORTE CONFISCO DO GADO



F6 – O gado dos quilombolas de Furnas de Boa Sorte preso.



F7 – Um dos donos do gado



F8 – Nova placa.

SEMINÁRIO REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DOS TERRITÓRIOS QUILOMBOLAS, PROMOVIDO PELA AGU – BRASÍLIA – 30 E 31 DE OUTUBRO DE 2007



F9 - Na platéia Procurador IN CRA/RS Paráclito questionado a interveção da AGU na mudança da IN/IN CRA.



F10 - Guga – Antropólogo vinculado à ABA questionando as suspeitas da AGU em torno da autodefinição.



Foto 11 - Ronaldo Sales – Coordenador do Grupo de Trabalho que alterou a IN 20/INCRA.

ANEXO 2

Números de procedimentos administrativos de regularização fundiária instaurados por ano:

PROCESSOS ABERTOS POR ANO							
2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	TOTAL
9	113	212	192	166	120	19	831

Fonte INCRA/Coordenação Geral de Regularização Fundiária dos Territórios Quilombolas – março de 2009.

Número de RTIDs publicados: 83 – conforme Tabela 1

Número de Portarias publicadas: 41 – conforme Tabela 2

Tabela 1 – Fonte INCRA/Coordenação Geral de Regularização Fundiária dos Territórios Quilombolas – março de 2009.

RTIDs PUBLICADOS - GERAL							
SR	Nº de Ordem	Nº Processo	Comunidade	Município	Área/ha	Nº de Famílias	Publicação no DOU
01/PA	1	54100.000111/05-30	Cacau e Ovo (Portaria) *1	Colares Ilha	3.552,8209	44	24/11/05
	2	54100.000849/05-05	Narcisa	Capitão Poço	315,8143	24	30/09/05
	3	54100.001570/05-31	Sto. Antonio, Ipanema, Igarapé Dona e Campo Verde (ARQUINEC) (Portaria)	Concórdia do Pará	5.802,1703	180	30/11/06 e 08/12/06
	4	54100.002190/04-32	São Judas Tadeu (ARQUIOB)	Bujaru	2.436,3101	86	06 e 07/12/06
02/CE	5	54130.004882/05-49	Alto Alegre, Adjacências e Base	Horizonte e Pacajus	588,2774	375	11 e 15/12/08
	6	54130.003559/05-58	Queimadas	Crateús	8.278,3254	96	11 e 15/12/08
05/BA	7	54160.001634/05-99	Caonge/Dendê/Kalembá/Engenho/Ponte/Engenho/Praia/Cacolé/Imbira/Coimbonfo/Tombo/ Santiago do Iguape	Cachoeira	1.131,1736	70	25 e 30/05/05
	8	54160.003687/04-63	Lagoa do Peixe	Bom Jesus da Lapa	6.695,0000	150	17 e 20/03/06
	9	54160.005093/04-78	Piranhas	Bom Jesus da Lapa	10.592,1076	81	17 e 20/03/06
	10	54160.003688/04-16	Fazenda Jatobá (Portaria) *2	Muquém do São Francisco	12.717,2620	69	17 e 20/03/06
	11	54160.003690/04-87	Pau D'Arco e Parateca (Portaria)	Malhada	41.780,0000	500	24, 27 e 28/07/06
	12	54160.001500/06-59	Nova Batalhinha	Bom Jesus da Lapa	7.473,0000	20	29 e 30/08/06 retif. 20 e 21/08/08
	13	54160.003689/04-52	Riacho da Sacutiaba e Sacutiaba	Wanderley	12.072,0000	206	30/10/06 retif 02 e 03/04/07
	14	54160.000234/06-47	Dandá	Simões Filho	347,6840	31	02 e 03/4/07
	15	54160.004694/05-63	Salamina Putumuju (Portaria) *9	Maragojipe	2.061,5588	40	02 e 03/4/07 retif 18 e 19/12/07
	16	54160.002024/06-93	São Francisco do Paraguaçu	Cachoeira	5.126,6485	250	18 e 19/12/07

06/MG	17	54170.008821/03-12	Brejo dos Crioulos	São João da Ponte, Varzelândia e Verdelândia	17.302,6057	450	24 e 26/12/07 retif. 28/12/07
	18	54170.003688/05-70	Machadinho	Paracatu	2.217,5216	318	09 e 10/03/09
	19	54170.001467/06-48	Marques	Carlos Chagas e Teófilo Otoni	338,1446	6	13 e 16/03/09
	20	54170.001373/06-79	Mangueiras	Belo Horizonte	19,5425	35	16 e 17/03/09
07/RJ	21	54180.001270/04-28	Preto Fôrro (Portaria)	Cabo Frio	90,5403	12	02/01/06 e 28/09/06
	22	54180.001592/05-58	São José da Serra (Portaria)	Valença	476,3008	31	07/11/06 e 17 e 18/07/07
	23	54180.001113/04-12	Santana (Portaria)	Quatis	722,8845	28	20 e 21/06/07
	24	54180.000712/05-08	Sacopã	Rio de Janeiro	2,391626	6	01 e 28/02/08
08/SP	25	54190.002551/04-89	Cafundó (Portaria)	Salto de Pirapora	219,7289	18	13 e 16/05/05
	26	54190.000477/05-47	Caçandoca (Portaria)	Ubatuba	890,0000	19	07 e 08/06/05
	27	54190.001267/05-76	Brotas (Portaria)	Itatiba	12,4859	27	06 e 07/07/05
	28	54190.000476/05-01	Ivaporunduva (Portaria)	Eldorado Paulista	2.754,3619	70	15 e 18/07/05
	29	54190.001541/05-15	São Miguel do Morro Seco	Iguape	164,6869	16	03 e 04/09/08
	30	54190.001218/05-33	Cambury	Ubatuba	1.007,5542	39	17 e 18/12/08
10/SC	31	54210.000354/04-40	Invernada dos Negros (Portaria)	Campos Novos e Abdon Batista	7.952,9067	84	09 e 12/02/07
	32	54210.000262/05-41	São Roque	Praia Grande (SC) e Mampituba(RS)	7.327,6941	32	30/11/07 e 03/12/07
11/RS	33	54220.002094/04-28	Família Silva (Portaria)	Porto Alegre	0,65107808	71	21 e 23/06/05
	34	54220.001202/04-45	Casca (Portaria)	Mostardas	2.387,8596	85	20/04/06
	35	54220.000258/05-63	Rincão dos Martimianos (Portaria)	Restinga Seca	98,6341	55	08 e 10/11/06
	36	54220.000257/05-19	São Miguel (Portaria)	Restinha Seca	127,0543	153	08 e 10/11/06
	37	54220.002770/05-44	Chácara das Rosas	Canoas	0,361944	20	11 e 12/12/07
	38	54220.001830/04-21	Manoel Barbosa	Gravataí	125,8468	65	10 e 11/03/08
12/MA *12	39	54230003776/04-39	Santa Maria dos Pinheiros (Portaria) *3	Itapecuru-Mirim	1.021,0956	30	02/02/05 e 31/03/05

	40	54230003796/04-18	Santa Joana (Portaria) *4	Codó	1.196,8424	18	02/02/05 e 31/03/05
	41	54230003774/04-40	Aliança/Santa Joana (Portaria)	Mirinzal	7.741,6035	221	15/02/05 e 30/03/05
	42	54230.004779/04-90	Matões dos Moreira (Portaria)	Codó	5.297,1082	143	28/07/05 e 27/11/06
	43	54230.001497/05-11	Piqui/Santa Maria dos Pretos (Portaria)	Itapecuru-Mirim	5.584,1620	352	22/07/05 e 03 e 04/10/06
	44	54230.001494/05-88	Mata de São Benedito (Portaria) *5	Itapecuru-Mirim	1.114,3978	35	22 e 28/07/05
	45	54230.004960/05-87	Árvore Verde (Portaria) *6	Brejo	2.658,2051	116	18 e 22/08/05
	46	54230.004778/04-45	Ipiranga do Carmina (Portaria)	Itapecuru-Mirim	1.422,7118	52	18 e 22/08/05
	47	54230.004785/04-47	Jamary dos Pretos (Portaria) *7	Turiaçu	8.063,6184	168	18 e 22/08/05
	48	54230.001526/06-26	São Francisco Malaquias (Portaria)	Vargem Grande	1.089,0918	28	04, 25 e 26/06/07
	49	54230.003909/05-58	Santa Rosa	Itapecuru-Mirim	7.316,5112	326	10/10/08 anulada 14 e 15/10/08
	50	54230.002401/06-13	Alcântara	Alcântara	78.105,3466	3.350	04 e 05/11/08
13/MT	51	54240.001538/04-70	Mata Cavallo (Portaria)	Nossa Senhora do Livramento	14.690,3413	418	10 e 13/02/06
	52	54240.002141/05-86	Lagoinha de Baixo (Portaria)	Chapada dos Guimarães	2.514,9666	50	02 e 03/04/07
15/AM	53	54270.001270/07-61	Tambor	Novo Airão	719.880,6773	17	16 e 20/01/09
16/MS	54	54290.000404/04-46	Furnas Boa Sorte (Portaria)	Corguinho	1.413,0834	52	11 e 12/09/06
	55	54290.000372/05-60	Colônia São Miguel (Portaria) *11	Nioaque	420,6821	28	21 e 24/12/07 retif. 14 e 15/07/08
	56	54290.001687/05-24	Família Cardoso	Nioaque	21,4726	19	24 e 26/12/07
	57	54290.000401/04-11	Furnas Dionísio	Jaraguari	1.018,2796	92	28 e 31/12/07 retif. 28 e 29/05/08
	58	54290.000405/04-91	Chácara Buriti (Portaria)	Campo Grande	43,0080	19	04 e 07/01/08
17/RO	59	54300.000645/05-36	Comunidade Pedras Negras	S.Francisco do Guaporé	43.911,1000	26	10/10/05
	60	54300.000746/05-81	Santo Antonio *10	S.Francisco do Guaporé	41.600,0000	21	10/10/05 anulada 04 e 05/12/08

	61	54300.002174/08-74	Jesus (Portaria)	São Miguel do Guaporé e Seringueiras	5.920,3877	12	24 e 26/12/07
18/PB	62	54320.001528/04-44	Engenho Bonfim (Portaria)	Areia	122,1237	21	08 e 09/10/07
19/RN	63	54330.002162/04-10	Jatobá (Portaria)	Patu	219,1934	18	27 e 28/12/06
	64	54160.003690/04-87	Acauã (Portaria)	Poço Branco	540,5138	47	22 e 23/01/07
20/ES	65	54340.000674/04-14	Linhariño (Portaria)	Conceição da Barra	9.542,5700	41	13/04/06 e 27/12/06 retif. 03 e 04/03/08
	66	54340.000042/05-31	São Jorge	São Mateus	13.074,0230	10	24/10/06 e 27/12/06
	67	54340.000528/05-15	Serraria e São Cristóvão	São Mateus	1.219,5550	45	19 e 20/12/06 retif. 03 e 04/07/08
	68	54340.000528/04-99	Retiro	Santa Leopoldina	519,5160	77	24 e 25/10/07
	69	54340.000583/05-60	Monte Alegre	Cachoeiro de Itapemirim	1.095,7494	102	26 e 29/09/08
21/AP	70	54350.000346/04-07	Cunani	Calçone	36.162,5832	122	28/03/05
	71	54350.000393/05-23	Conceição do Macacoari (Titulado) *8	Macapá	8.475,6311	20	16/06/05
	72	54350000344/05-91	Mel da Pedreira (Titulado)	Macapá	2.629,0500	14	02/01/06
22/AL	73	54360.000140/07-01	Tabacaria (Portaria)	Palmeira dos Índios	410,9756	89	02 e 03/10/07
23/SE	74	54370.000520/04-75	Lagoa dos Campinhos (Portaria)	Amparo de São Francisco e Telha	1.263,9493	89	08 e 09/10/07 retif. 24/10/07
24/PI	75	54380.002908/06-53	Fazenda Nova	Isaías Coelho	6.429,1091	168	09 e 10/12/2008
	76	54380.002903/06-21	Sabonete	Isaías Coelho	1.962,2469	47	09 e 10/12/2008
	77	54380.002906/06-64	Volta do Campo Grande	Campinas	10.898,1784	129	05 e 06/3/2009
26/TO	78	54400001221/05-34	Kalunga do Mimoso (Portaria)	Arraias e Paraná	57.465,1870	250	20 e 21/11/06
28/DFE	79	54700.000956/06-47	Família Magalhães	Nova Roma	3.309,8700	22	20 e 21/08/07
29/MSF	80	54141.002033/06-11	Contendas	Salgueiro e Terra Nova	2.087,3440	44	27 e 28 10/08
30/SAN	81	54105.002169/03-14	Saracura	Santarém	2.889,9571	92	23 e 24/09/05 anul. 27 e 28/10/08
	82	54105.002167/03-13	Arapemã	Santarém	6.000,0000	74	23 e 24/09/05 anul. 27 e 28/10/08

	83	54105.002171/03-85	Bom Jardim	Santarém	2.654,8630	49	07 e 10/11/08
TOTAL					1.286.226,7929	11.025	
Notas:							
*1 - Edital foi publicado com área de 3.123,6327 ha, mas a área foi retificada após a publicação e lançou-se a área correta.							
*2 - Edital foi publicado com área de 13.788,0000 ha, mas a área foi retificada após a publicação e lançou-se a área correta.							
*3 - Edital foi publicado com área de 1.020,5644 ha, mas a área foi retificada após a publicação e lançou-se a área correta.							
*4 - Edital foi publicado com área de 1.089,0000 ha, mas a área foi retificada após a publicação e lançou-se a área correta.							
*5 - Edital foi publicado com área de 1.670,5500 ha, mas a área foi retificada após a publicação e lançou-se a área correta.							
*6 - Edital foi publicado com área de 2.658,2051 ha, mas a área foi retificada após a publicação e lançou-se a área correta.							
*7 - Edital foi publicado com área de 14.676,681 ha, que corresponde a soma das áreas de competência do Estado e da União. Lançou-se apenas a área em regularização pelo INCRA.							
*8 - Edital foi publicado com área de 9.325,0000 ha, mas a área foi retificada após a publicação e lançou-se a área correta.							
*9 - Edital foi publicado com área de 2.072,3226 ha, mas a área foi retificada após a publicação e lançou-se a área correta.							
*10 - Primeiro Edital foi publicado com área de 86.763,6200 ha, mas foi anulado. A área foi retificada por novo Edital e lançou-se a área correta.							
*11 - Edital foi publicado com área de 420,75 ha, mas a área foi retificada por novo Edital e lançou-se a área correta.							
*12 - Em 15 e 30/03/05 foram publicados os Editais de RTID das comunidades Cajuiba, Santo Inácio/Castelo e São Maurício/Arenhengaua, todas em Alcântara-MA. Estes Editais foram anulados pela publicação do Edital do Território de Alcântara que englobou, como apensos, todos os processos abertos no município.							

Tabela 2 - Fonte INCRA/Coordenação Geral de Regularização Fundiária dos Territórios Quilombolas – março de 2009.

PORTARIAS PUBLICADAS - GERAL								
SR	Nº de ordem	Nº Processo	Comunidade	Município	Área/ha	Nº de Famílias	Portaria INCRA	Data D.O.U
01/PA	1	54100.000111/05-30	Cacau e Ovos	Colares (Ilha)	3.552,8209	44	347 de 26/12/07	02/01/08
	2	54100.001570/05-31	Sto. Antonio, Ipanema, Igarapé Dona e Campo Verde (ARQUINEC)	Concórdia do Pará	5.802,1703	180	391 de 02/12/08	03/12/08
05/BA	3	54160.003688/04-16	Jatobá	Muquém de São Francisco	12.717,2620	69	339 de 13/12/07	14/12/07
	4	54160.003690/04-87	Parateca e pau D'Arco	Malhada	41.780,0000	500	341 de 18/12/07	19/12/07
	5	54160.004694/05-63	Salamina Putumuju	Maragojipe	2.061,5588	40	394 de 08/12/08	09/12/08
07/RJ	6	54180.001270/04-28	Preto Fôrro	Cabo Frio	90,5403	12	208 de 12/09/07	13/09/07
	7	54180.001113/04-12	Santana	Quatis	722,8845	28	194 de 05/06/08	09/06/08
	8	54180.001592/05-58	São José da Serra	Valença	476,3008	31	16 de 22/01/09	23/01/09
08/SP	9	54190.000477/05-47	Caçandoca	Ubatuba	890,0000	19	511 de 01/12/05	05/12/05
	10	54190.002551/04-89	Cafundó	Salto de Pirapora	219,7289	18	235 de 14/06/06	16/06/06
	11	54190.000476/05-01	Ivaporunduva	Eldorado Paulista	2.715,6505	70	275 de 04/07/06	05/07/06
	12	54190.001267/05-76	Brotas	Itatiba	12,4859	27	372 de 07/10/08	10/11/08
10/SC	13	54210.000354/04-40	Invernada dos Negros	Campos Novos e Abdon Batista	7.952,9067	84	419 de 19/12/08	22/12/08
11/RS	14	54220002094/04-28	Família Silva	Porto Alegre	0,65107808	71	533 de 19/12/05	20/12/05
	15	54220.001202/04-45	Casca	Mostardas	2.387,8596	85	10 de 17/04/06	20/04/06
	16	54220.000258/05-63	Rincão dos Martinianos	Restinga Seca	98,6341	55	252 de 16/10/07	18/10/07
	17	54220.000257/05-19	São Miguel	Restinga Seca	127,0543	153	258 de 19/10/07	22/10/07
12/MA	18	54230003796/04-18	Santa Joana	Codó	1.196,8424	18	359 de 22/09/06	27/09/06
	19	54230.004778/04-45	Ipiranga da Carmina	Itapecuru-Mirim	1.422,7118	52	361 de 22/09/06	27/09/06
	20	54230003774/04-40	Aliança e Santa Joana	Cururupu e Mirinzal	7.741,6035	221	367 de 26/09/06	27/09/06

	21	54230003776/04-39	Santa Maria do Pinheiro	Itapecuru-Mirim	1.021,0956	30	386 de 13/10/06	20/10/06
	22	54230.004785/04-47	Jamary dos Pretos	Turiaçu	8.063,6184	168	34 de 22/03/07	23/03/07
	23	54230.001494/05-88	Mata de São Benedito	Itapecuru-Mirim	1.114,3978	35	102 de 23/05/07	25/05/07
	24	54230.004960/05-87	Árvore Verde	Brejo	2.555,6476	116	170 de 20/07/07	25/07/07
	25	54230.004779/04-90	Matões dos Moreira	Codó	5.297,1082	143	196 de 31/08/07	04/09/07
	26	54230.001497/05-11	Piqui/Santa Maria dos Pretos	Itapecuru-Mirim	5.584,1620	352	197 de 04/09/07	05/09/07
	27	54230.001526/06-26	São Francisco Malaquias	Vargem Grande	1.089,0918	28	416 de 18/12/08	22/12/08
13/MT	28	54240.001538/04-70	Mata Cavalo	Nossa Senhora do Livramento	14.690,3413	418	266 de 29/10/07 retif. 215 de 23/06/08	31/10/07 retif. 24/06/08
	29	54240.002141/05-86	Lagoinha de Baixo	Chapada dos Guimarães	2.514,9666	50	298 de 05/09/08	10/09/08
16/MS	30	54290.000404/04-46	Furnas da Boa Sorte	Corguinho	1.413,0834	52	228 de 26/09/07	27/09/07
	31	54290.000372/05-60	Colônia São Miguel	Nioaque	420,6821	28	413 de 16/12/08	18/12/08
		54290.000405/04-91	Chácara Buriti	Campo Grande	43,0080	19	76 de 23/03/09	24/03/09
17/RO	32	54300.002174/08-74	Jesus	São Miguel do Guaporé e Seringueiras	5.920,3877	12	15 de 21/01/09	22/01/09
18/PB	33	54320.001528/04-44	Senhor do Bonfim	Areia	122,1237	21	231 de 04/07/08	14/07/08
19/RN	34	54330.002162/04-10	Jatobá	Patú	219,1934	18	351 de 28/12/07	02/01/08
	35	54160.003690/04-87	Acauã	Poço Branco	540,5138	47	91 de 19/03/08	20/03/08
20/ES	36	54340.000674/04-14	Linhariño	Conceição da Barra	9.542,5700	41	78 de 14/05/07	16/05/07
21/AP	37	54350.000393/05-23	Conceição do Macacoari (Titulada)	Macapá	8.475,6311	20	555 de 29/12/05	03/01/06
	38	54350000344/05-91	Mel da Pedreira (Titulada)	Macapá	2.629,0532	14	7 de 30/1/2007	02/02/07 retif. 15/03/07
22/AL	39	54360.000140/07-01	Tabacaria	Palmeira dos Índios	410,9756	89	326 de 01/10/08	02/10/08
23/SE	40	54370.000520/04-75	Lagoa dos Campinhos	Amparo de São Francisco e Telha	1.263,9493	89	395 de 08/12/08	09/12/08 retif. 10/12/08

26/TO	41	54400001221/05-34	Kalunga do Mimoso	Arraias e Paraná	57.465,1870	250	253 de 16/10/07	18/10/07
TOTAL					222.366,4540	3.817		

Última atualização: 26/03/2009