

## Breve balanço da questão fundiária das comunidades negras brasileiras após 25 anos de vigência do Artigo 68 do ADCT.

Adelmir Fiabani\*

### AS TERRAS QUILOMBOLAS

#### A propriedade privada e o latifúndio

Em 1500, nas terras do litoral brasileiro vivia uma população estimada em um milhão de americanos. (Cf. Maestri, 1995). Com a chegada dos europeus as terras ocupadas pelas comunidades nativas foram incorporadas à Coroa Lusitana e distribuídas aos amigos do Rei que tivessem capacidade de fazê-las produzir seguindo o modelo econômico implantado pela Metrópole. O caráter violento da expropriação teve consequências avassaladoras à população indígena, sendo este o primeiro segmento social expropriado com a chegada dos conquistadores à América. Ou seja, «a apropriação inicial, entendida como ocupação, corresponde à destruição do território indígena e caboclo e à construção de novas e diferentes formas fundiárias» (Rucret, 1997: 27).

---

\* Possui graduação em Estudos Sociais pela Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e das Missões (1986), graduação em História pela Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul (2000), mestrado em História pela Universidade de Passo Fundo (2004) e doutorado em História pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos (2008). Atualmente é professor adjunto da Universidade Federal do Pampa | UNIPAMPA, atuando no Curso de História e professor permanente do Mestrado Profissional de Educação. Tem experiência na área de História, com ênfase em História da África e do negro. Pesquisa sobre escravidão, quilombos, comunidades negras, educação para as relações étnico-raciais. Membro do Comitê de Ética na Pesquisa e da Comissão Especial de Estudos sobre História e Cultura Afro-brasileira.

A abundância de terras férteis e a facilidade de acesso constituíram-se em fatores determinantes para a implantação do regime escravista na Colônia. Segundo Jacob Gorender (2001: 373), «a América oferecia imenso fundo de terras fertilíssimas inapropriadas, o que deu à plantagem canavieira do continente americano viabilidade muitíssimo maior do que nas ilhas mediterrâneas e atlânticas». No entanto, esta viabilidade «só se compreende por ser o continente americano um continente colonizado». Assim, se explica «o escravismo colonial». Neste sentido, o modelo econômico indicado pela Coroa para produção colonial só foi viável com a instituição da mão de obra escrava. Não haveria outras possibilidades de produção monocultora em larga escala sem o trabalho compulsório.

A expropriação das terras indígenas e, conseqüentemente, a formação do latifúndio no Brasil ocorreu por força do modo econômico adotado pela metrópole. O cultivo de cana para produção de açúcar em larga escala exigia grandes extensões de terra. O latifúndio nasceu da necessidade de deslocar o canavial periodicamente, pois o plantador não usava adubos determinando a exaustão do solo em poucos anos. Além disso, os engenhos precisavam de matas para a obtenção de madeira e lenha, barreiros para a extração da matéria-prima para as olarias, etc.

A grande propriedade «representou elemento estrutural do escravismo em todo o continente americano» (Gorender, 2001: 376). Houve a necessidade de significativos investimentos para a montagem de toda estrutura produtiva. Podemos afirmar que o Brasil se fez pela matriz da apropriação das terras nativas e formação gradual do latifúndio. O nativo, o trabalhador escravizado, o lavrador nacional ficaram à margem do processo de acesso a terra.

### **Escravidão, cativos e quilombos**

A escravidão foi instituída no Brasil no início do século XVI e se estendeu por quase quatrocentos anos. Desde que se tornou realidade na Colônia portuguesa, este regime fez surgir duas classes sociais distintas e antagônicas - trabalhadores escravizados e escravistas. Segundo Moura (1959: 20), os escravistas eram «senhores de engenho, ligados economicamente à Metrópole». A outra classe era composta pela «massa escrava, inteiramente despojada de bens materiais, que formava a maioria da população do Brasil colônia e era quem produzia toda a riqueza social que circulava nos seus poros».

As relações entre as duas classes era muito tensa. Os senhores utilizavam-se de todos os meios possíveis para controlar a massa cativa. Os trabalhadores escravizados não aceitaram à condição de escravos e reagiram à brutalidade da escravidão com fugas, insurreições, formação de quilombos, desamor ao trabalho, sabotagem das ferramentas utilizadas na produção, homicídios, suicídios e outros. Segundo Rodrigues (1971: 67), «como reação ao sistema escravocrata, a rebeldia negra, insurreição racial, foi um processo contínuo, permanente e não esporádico». Para o historiador, «a fuga e a formação de quilombos começam em 1559 e vêm até à Abolição».

As fugas e formação de quilombos aconteceram desde que os primeiros trabalhadores escravizados aqui desembarcaram. «O recurso mais utilizado pelos negros escravos [...] para escapar às agruras do cativeiro foi sem dúvida o da fuga para o mato, de que resultaram os *quilombos*, ajuntamento de escravos fugidos» (Carneiro, 1953: 111-117). Estima-se que 6% dos cativos ausentavam-se do trabalho, fato que obrigou a emissão de normas reguladoras das atividades dos Capitães-do-mato e punições aos fugitivos, ficando atrás somente do conjunto de leis que regiam o comércio.

Das fugas nasceram os quilombos, fenômeno registrado em todas as regiões do Brasil, que variavam quanto ao tamanho, longevidade, modo de produzir e reproduzir-se, composição, local de formação. No entanto, havia uma característica comum a todos os quilombos, oposição visceral ao sistema escravista, materializada com o ato da fuga e, conseqüentemente, o aquilombamento. O quilombo foi um enclave de liberdade dentro da ordem escravista. Segundo Moura (2001: 103), «o quilombo era uma sociedade alternativa ou paralela de trabalho livre enclavada no conjunto do escravismo colonial que constituía a sociedade maior e institucionalizada».

Os quilombos surgiam espontaneamente e reproduziam-se basicamente de duas formas: pelos nascimentos e pela incorporação de novos elementos. A reprodução vegetativa não foi muito significativa, exceto nos quilombos mais longevos, que escaparam aos ataques das forças escravistas. Os quilombos cresceram mais pelo acolhimento de novos fugitivos, do que pelos nascimentos. Além dos cativos escapados, a composição dos mocambos se deu pela incorporação de perseguidos pela justiça, nativos destribalizados, soldados deserdados e pela condução forçada de cativas e mulheres índias, fato registrado em alguns mocambos onde os homens, na ânsia de minimizar o desequilíbrio sexual, raptavam as nativas das aldeias e as escravas das senzalas.

Em 1859, já era conhecido um quilombo nas cabeceiras do rio Manso, no Mato Grosso, que cresceu significativamente durante a Guerra do Paraguai, tornado-se um significativo mocambo no centro-oeste brasileiro. Os quilombolas de rio Manso «souberam receber e atrair para seus aldeamentos os desertores: ex-soldados, que chegavam nos arranchamentos portando armas de fogo e possuindo instruções, mesmo que rudimentares, sobre seu uso» (Volpato *apud* Reis & Gomes, 1996: 229).

No quilombo, o ex-cativo produzia para o sustento do grupo e, eventualmente, trocava o excedente. A produção era feita com mão de obra livre e não estava condicionada à venda. O mocambeiro mostrou que era bom trabalhador. Segundo Moura (2009: 40), «era por ser escravo, não por ser negro, que ele produzia pouco e mal nas plantações e nos engenhos». O quilombola cultivava a terra no sistema *coivara*, abandonando-a quando estava desgastada ou para quebrar o ciclo de parasitas. Produzia gêneros típicos da região onde estava instalado, sobretudo, arroz, abóboras, batatas, cana, feijão, milho, mandioca, tabaco e outros. A maioria dos mocambos tinha como base econômica a horticultura quilombola.

A sobra da produção era trocada com a sociedade livre, principalmente com os regatões - pequenos comerciantes - que sabiam da existência do quilombo e se dirigiam a eles para negociar com os mocambeiros. Na região Amazônica, os quilombolas coletavam a castanha e trocavam ou vendiam para os atravessadores, que penetravam no interior das matas com pequenas canoas, valendo-se dos rios navegáveis. Segundo Moura (2009: 33), mesmo com a repressão das autoridades, «o comércio continuou entre regatões e escravos aquilombados, especialmente através da troca de mercadorias levadas por esses mascates pelo fumo das plantações dos quilombos» amazonenses.

As trocas aconteciam quase sempre em desvantagem para os quilombolas, pois poderiam ser delatados pelos visitantes caso não aceitassem as condições impostas por estes. Trocava-se os produtos coletados por gêneros não produzidos no quilombo como: armas, ferramentas, pólvora, sal, etc. Conforme Goulart (1968), os quilombolas procuravam a «pessoa certa» para negociar, pois além de comprar-lhes a produção, os regatões também informavam sobre os acontecimentos nos povoados, como a movimentação das tropas repressoras.

Nos quilombos predominava o trabalho solidário com a mobilização da maioria do grupo nas épocas do plantio e colheita. Não havia propriedade privada, a escolha das terras para plantio dava-se pelo consenso do grupo. Também não existiu o trabalho escravo, todavia é crível que tenha ocorrido divisões de tarefas

nos mocambos maiores, quando foi necessário ter vigias, sentinelas, como no caso de Palmares. Segundo Maestri (*apud* Péret, 2002: 66), em Palmares, «não existiam [...] condições sociais para uma organização escravista». O que ocorreu, em determinada época, uma «espécie de servidão militar dos cativos libertados, à força, pelos palmarinos».

O quilombola não se prendia à terra porque havia em abundância, sobretudo, nos primeiros anos de ocupação lusitana. A mobilidade dos quilombolas era necessária devido aos constantes ataques empreendidos pelas forças repressoras que obrigavam os mocambeiros deslocar-se para lugares mais seguros. Portanto, quando acossado, o mocambeiro tratava de recolher o que podia carregar - sementes, ferramentas - e formava outro quilombo ali adiante. A exceção seriam os quilombos não descobertos pelos escravistas ou os que não foram destruídos porque desempenhavam função importante para a sociedade livre da redondeza abastecendo-a com produtos existentes na mata como: aves silvestres, ervas, lenha, fumo, frutos da mata, penas, peixes e outros.

O Brasil foi a última nação americana a libertar os trabalhadores escravizados. A Lei Áurea foi sancionada em 13 de maio de 1888, devido a luta dos cativos que negaram permanentemente a escravidão. Conforme Rodrigues (1971: 67), a Abolição não foi «uma dádiva dos senhores», mas «uma conquista de escravos ajudados por aqueles cuja consciência iluminada os fez servir desinteressadamente à História». Segundo Conrad (1978: 18), «a insubordinação e a rebeldia que acompanharam a abolição foram invulgarmente decisivas e generalizadas [...]».

A Abolição foi a única revolução vitoriosa no Brasil (Maestri, 2000; Conrad, 1978; Gorender, 2001). Com a Abolição, o cativo deixou de ser trabalhador escravizado e, a partir daquela data, era um homem livre. Também o quilombo deixou de existir, pois não haveria mais necessidade de fugir das plantagens para aquilombar-se, visto que, a escravidão fora extinta. No entanto, as condições em que ocorreu a libertação dos cativos foram totalmente adversas a estes. Não houve indenização, nem distribuição de terras. Obviamente, muitos ex-escravos tiveram que se sujeitar ao trabalho nas fazendas em condições análogas às da escravidão.

Os primeiros anos após a Abolição foram duros para os negros, visto que a grande maioria não teve acesso a terra para plantar. O Brasil era um país agrário e a propriedade da terra era privilégio de poucos. Sem ter onde plantar, muitos ex-cativos perambularam de fazenda em fazenda ou migraram para as periferias das cidades. Em algumas regiões do Brasil, os negros cultivaram terras devolutas ou de fazendas abandonadas pelos antigos donos. Serve como demonstrativo do

período pós-Abolição, a manifestação do Presidente do Conselho de Ministros, João Alfredo, que louvou o bom relacionamento entre os fazendeiros e negros livres. Afirmou que antigos escravos tinham-se mostrado surpreendentemente generosos para com seus antigos senhores, aceitando, por vezes, servi-los sem salários (Conrad, 1978: 333).

### **Terra para enriquecer**

As primeiras décadas após a Abolição da escravidão foram marcadas por vários conflitos agrários. Alguns deles tornaram-se conhecidos pela brutalidade das forças federais, que defendiam os interesses dos proprietários. Em 1893, caboclos, negros, mestiços e outros pobres refugiaram-se em Canudos, no estado da Bahia. Na época, no sertão nordestino, cerca de 30.000 homens e mulheres famintos buscavam terra para trabalhar. Em Canudos, os seguidores de Antônio Conselheiro tinham comida e, os rebanhos, pastagens e colheitas pertenciam a todos. A fim de acabar com o embrionário movimento dos trabalhadores pobres sem terra, o Governo Republicano, em 1897, enviou tropas de guerra, destruindo por completo o arraial de Canudos, fato que se repetiu na região do Contestado e, mais recentemente, em Eldorado dos Carajás/Pará e Corumbiara/Rondônia.

Em 1912, a questão agrária no sul do Brasil era problemática por conta da construção da ferrovia São Paulo-Rio Grande do Sul, que desalojou de suas terras milhares de sertanejos, caboclos, mestiços. Com o final da obra, somaram-se a estes, em torno de oito mil operários que trabalharam na construção da estrada e foram abandonados à própria sorte. Liderados por beatos e profetas populares, os sem terra do Contestado - região limítrofe entre os atuais estados do Paraná e Santa Catarina - reivindicavam terra para todos e justiça. Os coronéis do governo federal, para justificar a matança que estava por vir, acusaram o monge José Maria de monarquista e, em 1916, dizimaram milhares de pessoas, inclusive crianças, mulheres e velhos.

A primeira lei que regulou a apropriação das terras no Brasil foi o «regime de doações de terras pelas sesmarias. Inspirada na legislação do Império Romano, a Lei das Sesmarias foi aprovada em Portugal, no ano de 1375 e estabelecia a praxe da concessão de terras a particulares, objetivando a efetiva ocupação» (Jahnel, 1987: 105). As sesmarias foram «as datas de terras, casas ou pardieiros que, desaproveitados pelos senhores diretos, eram redistribuídas». Em Portugal, sesmeiros eram «os destinados pelo Rei a darem as ditas propriedades de sesmarias».

No Brasil, «passou-se a chamar de sesmeiros aqueles que obtinham qualquer porção de terra por sesmaria» (Rodrigues, 1970: 56).

O regime de doações de terras com base na Lei das Sesmarias, surgiu com as Capitânicas Hereditárias, «visando o povoamento, a ocupação e principalmente a defesa das terras brasileiras, devido às tentativas de invasões» (Jahnel, 1987: 106). O sistema de Capitânicas Hereditárias deve ser compreendido, «como manifestação peculiar de um tipo de empreendimento colonizador europeu da época do mercantilismo». Caracterizado «por delegações de soberania de grande amplitude, nele se incluindo também as companhias privilegiadas de comércio» (Gorender, 2001: 377).

Uma sesmaria correspondia a um pedaço de terra com 13.068 hectares, ou seja, abrangia a superfície de 43.560.000 metros quadrados. Sem dúvida era um enorme latifúndio. Portanto, a repartição do solo brasileiro não foi feita por critérios democráticos. Ao contrário, a doação da terra não era para que seu proprietário trabalhasse, mas sim para que fizesse outros trabalharem por si. «Vários governadores-gerais ou seus filhos e protegidos receberam sesmarias imensas, às vezes verdadeiras donatárias». (Gorender, 2001: 393). Somente em fins do século XVII, a Coroa tentou limitar a extensão das sesmarias, exigindo que se cultivassem as terras ociosas em determinado prazo. As sesmarias deveriam ser medidas, demarcadas e os sesmeiros deviam pagar o dízimo de Cristo sobre a produção.

Segundo Gorender (2001: 396), «em contraposição à sesmaria, era a posse a via de acesso a terra para os colonos pobres, incapazes de vencer os obstáculos da burocracia». Neste caso, quando era concedida uma sesmaria «em terra consideradas em situação ilegal, essas passavam a morar na condição de agregados – para manter sua posse – enquanto fosse conveniente ao sesmeiro» (Jahnel, 1987: 108). Os sesmeiros passaram a cobrar tributos dos lavradores situados em suas terras, fato que terminou em conflitos. «Em resolução de 17 de junho de 1822, são suspensas as concessões de terra de sesmarias, até que nova lei regularizasse a questão» (Jahnel, 1987: 108). O período que vai de 1822, até o ano de 1854, quando é regulamentada a Lei de Terras de 1850, foi marcado pela ocupação incessante, dado que a posse era a única forma de obtenção de terras.

Segundo Jahnel (1987: 109),

durante o período sesmarial a apropriação pela posse se caracterizava basicamente por ser típica daquele morador despossuído de riquezas e que não participava da economia comercial exportadora. [...] com a extinção das sesmarias [...] também o proprietário de engenhos de açúcar, acumula grandes extensões de terras através da posse.

Em 1850, no prenúncio do fim do tráfico de africanos, foi aprovada a Lei n.º 601, de 18 de setembro, conhecida como Lei de Terras. A fim de separar as terras públicas das particulares fez-se necessário legitimar as posses e revalidar as sesmarias. Esta Lei é considerada o marco histórico da propriedade privada no Brasil. As grandes propriedades espraíram seus limites e os camponeses pobres ocupantes das terras públicas ou que foram adquiridas nos moldes dos costumes da época, foram surrupiadas pelos conhecedores da 'norma' ou aqueles que tinham recursos para legalizá-las. Não raro, antigos lavradores foram convidados a desocupar suas posses, pois situavam-se nas mesmas áreas das antigas sesmarias.

Segundo Mattos (*apud* Copper, 2005: 28), «os limites entre os terrenos privados se tornaram mais nítidos, ao mesmo tempo em que se reduzia a incidência de direitos superpostos no interior das propriedades». A Lei de Terras corroborou para a expulsão dos arrendatários, posseiros e agregados que ocupavam terras livres agora legitimadas pelos antigos proprietários e espertalhões. «Esta Lei promoveu uma ordenação conservadora da estrutura fun-diária do país, praticamente impossibilitando o acesso de negros e de seus descendentes à terra na transição da escravidão para o regime do trabalho assalariado durante o século XIX» (Brasil, 2012).

Os projetos de doação de terras aos libertos, propostas pelos abolicionistas e por D. Pedro II, quando sentiu que esfarelava-se a dinastia dos Braganças, foram desconsideradas no momento da Abolição. Até mesmo a República, proclamada em 1889, inspirada em uma nova Constituição federalista e liberal, mostrou-se surda quanto ao acesso a terra pelos recém libertos, caboclos, mestiços e outros sem terra. A expropriação sem piedade gerou manifestações do campesinato pobre em várias regiões do Brasil, acima citados.

### **As terras negras**

Como vimos, a formação e consolidação da propriedade privada e do latifúndio no Brasil, remonta a época da ocupação portuguesa. Nenhum projeto de distribuição de terras ou reforma agrária logrou êxito neste meio milênio. As comunidades negras surgiram de antigos quilombos; de doações feitas pela Igreja ou ordens religiosas aos cativos ou libertos; através da compra de terras pelos trabalhadores escravizados com recursos obtidos pelo trabalho extra nos finais de semana ou feriados religiosos; por meio de doações dos antigos proprietários em troca da lealdade dos cativos ou para mantê-los por mais tempo a seu dispor, mesmo após o fim da escravidão; ocupação de terras devolutas pelos negros e seus



descendentes antes e depois da Abolição; terras doadas pelo Estado por trabalhos prestados, sobretudo, compensações pelos serviços guerreiros; ocupações de terras indígenas; ocupações de fazendas falidas abandonadas pelos antigos proprietários.

A preocupação dos negros logo após a escravidão era garantir a sobrevivência. A maioria das comunidades negras não se preocupou com a escrituração das terras, pois havia o entendimento de que a posse assegurava o direito à propriedade. No caso das comunidades que se formaram em terras doadas através de testamentos, também era consenso entre os moradores que estava afirmada a propriedade da terra. As comunidades que se formaram a partir da compra de terras, não raro deixaram de registrar em cartório a escrituração da propriedade, fato que determinou a fragilidade do documento, pois a escrituração da terra só é válida se registrada em cartório.

A falta do documento comprobatório da propriedade da terra também teve como causa o alto custo dos encargos cartoriais e impostos a serem pagos no momento da compra. Os primeiros anos após a Abolição não foram fáceis para a população negra, pois a maioria lutava pela sobrevivência. É provável que os mesmos não tenham acumulado recursos para legalização dos territórios.

Devido a 'fragilidade' da documentação ou inexistência da mesma, as terras das comunidades negras foram alvo de investidas dos fazendeiros, grileiros e espertalhões que não mediram esforços para desapropriá-las. Com a 'modernização' da agricultura, na década de 1970-80, condicionada à exportação de produtos primários, fez-se necessário mais espaços cultiváveis para atender os interesses do capital internacional. As terras dos negros, caboclos, mestiços despertaram interesse dos latifundiários, grandes empresas, capital estrangeiro e mercadores de terras por tratar-se de propriedades menos valorizadas financeiramente.

Quando a expropriação não aconteceu pela compra, em muitos casos, houve invasão e construção de cercas além dos limites antigos, a fim de expulsá-los do local. Também a política dos governos militares colaboraram para a expropriação do pequeno produtor, meeiro, extrativista, parceiro. O êxodo rural, iniciado na década de 70, contribuiu para a saída de muitas famílias de comunidades negras para às favelas.

### **O Artigo 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e a possibilidade de titular as terras das comunidades negras**

Em 1988, foi aprovada a atual Constituição, que em seu Artigo 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias assegura «aos remanescentes das

comunidades dos quilombos que estejam ocupando suas terras, é reconhecida a propriedade definitiva, devendo o Estado emitir-lhes títulos respectivos» (Brasil, 1988). Pela nova Carta, as comunidades negras rurais passaram a ter o direito à titulação das terras que lhes pertence. No entanto, em 25 anos de vigência da Lei, menos de 10% das comunidades foram tituladas. Vários fatores contribuíram para o reduzido número de comunidades atendidas: a burocracia estatal, desinteresse do Estado, o poder político do agronegócio e outros.

Nos primeiros meses após a promulgação da nova Carta, surgiu a dúvida entre os parlamentares, representantes do Governo Federal e juristas quanto à aplicabilidade imediata ou não do dispositivo constitucional, pois alguns entendiam que este artigo necessitava de regulamentação e outros não. Também passou a existir o questionamento sobre quem seriam os ‘remanescentes de quilombos’. No sentido histórico, o quilombo foi a constituição de uma comunidade livre e autônoma dentro da ordem escravista, ato consciente dos trabalhadores escravizados que negaram o cativo. Por este conceito, poucas comunidades teriam direito à legalização fundiária, visto que o texto constitucional referia-se aos «aos remanescentes das comunidades de quilombos».

Ao perceber que a Lei era limitadora e injusta com a maioria das comunidades negras não originadas de antigos quilombos, ativistas, antropólogos, militantes do movimento negro, profissionais do direito não economizaram esforços para ressignificar o termo quilombo. O sentido do termo quilombo foi ressignificado e o fenômeno histórico/sociológico de negação à ordem escravista, constituindo-se num enclave de liberdade no seio da escravidão, onde o cativo recuperou a autonomia e pode usufruir de sua força de trabalho, passou a significar comunidade negra contemporânea, com passado ligado à escravidão e seus membros identificando-se como quilombolas.

O objetivo final da ressignificação - enquadrar a maioria das comunidades negras aos dizeres da Lei - representou também a destruição do sentido histórico do fenômeno e interferiu na história das comunidades que não se originaram de quilombos. Preferiu-se mudar o significado do termo já consagrado pela historiografia, ao lutar pela mudança da Lei. Bastava substituir o texto constitucional «aos remanescentes das comunidades de quilombos» por ‘comunidades negras’.

Com a ressignificação do termo quilombo milhares de comunidades negras se tornaram aptas ao que reza o Artigo 68 do ADCT. No entanto, nem todas estavam organizadas e algumas nem sequer sabiam que tinham direito à regularização fundiária. Estima-se que há mais de 4 mil comunidades negras no Brasil, com maior presença nas regiões onde o trabalho escravo foi mais expressivo.

A região Nordeste concentra a maioria das comunidades negras, consequência do passado escravista e pela maior quantidade de negros residindo no campo. Os estados do Pará e Maranhão foram os pioneiros como movimento social e, também, os primeiros a terem comunidades negras tituladas com base no Art. 68 do ADCT.

A Fundação Cultural Palmares, entidade criada pelo Presidente José Sarney, em 1988, por ocasião do Centenário da Abolição, tem a incumbência de certificar as comunidades negras que solicitam a Certidão de Autodefinição como «remanescentes de comunidades de quilombos». Algumas comunidades foram identificadas, mas ainda não requereram a Certidão de Autodefinição. Dados obtidos em maio de 2013, havia 549 comunidades nessa situação. Há 220 processos abertos aguardando a Certidão. Segundo a Fundação Cultural Palmares, já foram emitidas 2.007 certidões de autodefinição para 2.408 comunidades (Cf. Brasil, 2013a). Estes dados revelam que há significativo número de camponeses negros e mestiços com problemas fundiários.

#### COMUNIDADES NEGRAS RECONHECIDAS PELA FCP COMO REMANESCENTES DE QUILOMBOS (2004 - Nov/2013)

| UF    | 2013 | 2012 | 2011 | 2010 | 2009 | 2008 | 2007 | 2006 | 2005 | 2004 | Total |
|-------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|-------|
| AL    | 0    | 0    | 1    | 13   | 25   | 1    | 3    | 8    | 10   | 0    | 64    |
| AM    | 5    | 0    | 0    | 0    | 0    | 0    | 0    | 1    | 0    | 0    | 6     |
| AP    | 6    | 0    | 3    | 11   | 2    | 0    | 0    | 7    | 4    | 0    | 33    |
| BA    | 73   | 8    | 91   | 48   | 21   | 35   | 27   | 113  | 52   | 26   | 494   |
| CE    | 4    | 7    | 5    | 7    | 3    | 1    | 2    | 7    | 4    | 2    | 42    |
| ES    | 0    | 1    | 0    | 2    | 0    | 0    | 0    | 20   | 6    | 1    | 30    |
| GO    | 3    | 0    | 0    | 1    | 3    | 3    | 3    | 9    | 3    | 1    | 26    |
| MA    | 72   | 45   | 48   | 51   | 6    | 44   | 29   | 25   | 43   | 6    | 369   |
| MG    | 17   | 23   | 13   | 20   | 7    | 15   | 11   | 41   | 29   | 9    | 185   |
| MS    | 1    | 1    | 3    | 1    | 0    | 1    | 2    | 2    | 11   | 0    | 22    |
| MT    | 1    | 0    | 1    | 2    | 1    | 0    | 5    | 0    | 56   | 0    | 66    |
| PA    | 58   | 5    | 7    | 10   | 0    | 0    | 17   | 36   | 8    | 20   | 161   |
| PB    | 1    | 0    | 2    | 2    | 3    | 3    | 1    | 14   | 6    | 1    | 33    |
| PE    | 4    | 1    | 7    | 6    | 3    | 11   | 19   | 11   | 45   | 5    | 112   |
| PI    | 1    | 21   | 1    | 4    | 5    | 0    | 2    | 22   | 7    | 2    | 65    |
| PR    | 1    | 0    | 0    | 0    | 0    | 0    | 4    | 24   | 6    | 0    | 35    |
| RJ    | 2    | 1    | 5    | 2    | 2    | 2    | 1    | 6    | 5    | 3    | 29    |
| RN    | 1    | 0    | 0    | 4    | 2    | 0    | 5    | 6    | 2    | 2    | 22    |
| RO    | 0    | 0    | 0    | 0    | 0    | 0    | 1    | 3    | 2    | 1    | 7     |
| RS    | 5    | 5    | 2    | 33   | 7    | 6    | 9    | 13   | 5    | 9    | 94    |
| SC    | 1    | 0    | 0    | 2    | 3    | 0    | 2    | 1    | 0    | 3    | 12    |
| SE    | 2    | 3    | 7    | 0    | 0    | 0    | 1    | 8    | 4    | 2    | 27    |
| SP    | 1    | 1    | 1    | 0    | 0    | 3    | 10   | 14   | 15   | 1    | 46    |
| TO    | 0    | 0    | 0    | 8    | 3    | 1    | 0    | 13   | 1    | 1    | 27    |
| Total | 259  | 122  | 197  | 227  | 96   | 126  | 154  | 404  | 324  | 95   | 2007  |

Fonte: (Brasil, 2013a).

A titulação das terras das comunidades negras atualmente é competência do INCRA. No entanto, a Fundação Cultural Palmares já desempenhou esta função. Em 1990, as comunidades negras começaram a se articular, mas a primeira titulação ocorreu em 1995, sete anos após a promulgação da Constituição Brasileira. Também naquele ano, o Presidente Fernando Henrique Cardoso, através da Portaria da Fundação Cultural Palmares Nº 25, deu amplos poderes a este órgão no sentido de demarcar e titular as terras quilombolas, afastando o INCRA do processo.

O trabalho de regularização fundiária sofreu um revés em 2001, por meio do Decreto 3.912, de 10 de setembro, pois FHC decidiu titular somente as comunidades originadas dos antigos quilombos e, com o controle direto sobre a Fundação Cultural Palmares, permitiu que fossem tituladas áreas sem indenizar os atuais proprietários, que adquiriram terras griladas, antes pertencentes às comunidades negras. Este ato do Presidente Fernando Henrique causou muitos dissabores ao movimento das comunidades e gerou pendências jurídicas que ainda não têm solução.

Em 2003, através do Decreto nº 4.887, o Presidente Lula incumbiu o INCRA como órgão federal competente para titular as terras, manteve a FCP, inseriu a recém criada Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR) no processo e definiu o remanescente das comunidades de quilombos como:

os grupos étnico-raciais, segundo critérios de auto-atribuição, com trajetória histórica própria, dotados de relações territoriais específicas, com presunção de ancestralidade negra relacionada com a resistência à opressão histórica sofrida». (Brasil, 2003).

A caracterização de uma comunidade remanescente de quilombo será «atestada mediante autodefinição da própria comunidade». (BRASIL, 2003)

O Presidente Lula anulou a Portaria Nº 25, que estava atrasando o processo de titulação das terras e deu condições para que mais comunidades negras fossem beneficiadas pela Lei. O INCRA retomou a função de titular as terras das referidas comunidades. Segundo levantamento feito pelo referido órgão, em 21 de maio de 2013 havia 1.264 proces-sos abertos, conforme quadro a seguir:

| PROCESSOS ABERTOS POR ANO |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |       |
|---------------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|-------|
| 2003                      | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | Total |
| 9                         | 109  | 205  | 173  | 167  | 123  | 147  | 76   | 160  | 88   | 10   | 1.264 |

Fonte: (Brasil, 2013).

As comunidades negras são tituladas de forma «coletiva e indivisa», ou seja, o território titulado não pode ser desmembrado. Segundo o INCRA (*apud* Brasil, 2013b), esta medida «se dá em proveito da manutenção desse território para as futuras gerações», pois a terra que, «uma vez reconhecida, não será vendida quer na sua totalidade, quer aos pedaços». Na verdade, as comunidades reivindicaram a titulação coletiva para se autoproteger, visto que o Estado não consegue conter o ímpeto do capital especulativo e do agronegócio, sendo que a titulação coletiva impede a fragmentação da propriedade e futuro desaparecimento da comunidade.

Segundo dados informados pelo INCRA, até maio de 2013, foram emitidos «139 títulos emitidos, regularizando 995.009,0875 hectares em benefício de 124 territórios, 207 comunidades e 12.906 famílias quilombolas» (Brasil, 2013b).

**Quadro com o número de títulos emitidos por estado da Federação  
(1995-2012)**

| ESTADO             | TÍTULOS |
|--------------------|---------|
| PARÁ               | 56      |
| MARANHÃO           | 23      |
| RIO GRANDE DO SUL  | 08      |
| SÃO PAULO          | 07      |
| PIAUI              | 05      |
| BAHIA              | 06      |
| MATO GROSSO DO SUL | 04      |
| MATO GROSSO        | 01      |
| RIO DE JANEIRO     | 02      |
| AMAPÁ              | 03      |
| PERNAMBUCO         | 02      |
| GOIÁS              | 01      |
| SERGIPE            | 01      |
| MINAS GERAIS       | 01      |
| RONDÔNIA           | 01      |
| TOTAL              | 121     |

**Quadro com as Comunidade Negras Tituladas  
(1995 a 01/2013)**

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

SIGLAS: INCRA: Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária; ITERPA: Instituto de Terras do Pará; ITERBA: Instituto de Terras da Bahia; FCP: Fundação Cultural Palmares; SEHAF: Secretaria de Estado de Habilitação e Assuntos Fundiários-RJ; ITERMA: Instituto de Colonização e Terras do Maranhão; CDA: Coordenação de Desenvolvimento Agrário-BA; ITESP: Instituto de Terras do Estado de São Paulo; IDATERRA: Instituto de Desenvolvimento Agrário e Extensão Rural de Mato Grosso do Sul; SPU: Secretaria de Patrimônio da União; INTERPI: Instituto de Terras do Piauí; ITERJ: Instituto de Terras e Cartografia do Estado do Rio de Janeiro.

Há divergência quanto ao número de comunidades, famílias e hectares com os dados oficiais. A metodologia utilizada para computar as comunidades não é a mesma do INCRA. Em alguns estados o INCRA atuou em conjunto com os órgãos estaduais. Alguns títulos emitidos pela FCP estão suspensos por ordem judicial

## Nem tudo que brilha é ouro

O Artigo 68 do ADCT que assegurou o direito à titulação das terras das comunidades negras é um avanço na história agrária brasileira. Este segmento social sempre viveu à margem dos projetos de desenvolvimento do país e está em situação de vulnerabilidade a décadas. Em maio de 2013, a Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR), publicou o relatório das atividades realizadas no ano anterior, revelando que, das 80 mil famílias pertencentes às comunidades negras, registradas no Cadastro Único do Governo Federal, 74,73% ainda continuam em situação de pobreza extrema. Porém, nem todas as famílias das comunidades negras rurais estão registradas nos arquivos do Estado. Se computadas as famílias cadastradas e aquelas que ainda não foram no cadastro, eles somam 1,17 milhões de pessoas, totalizando 214 mil famílias (Brasil de fato, 2013).

Segundo o Instituto de Pesquisa Aplicada (IPEA), as pessoas em situação de extrema pobreza vivem com apenas R\$ 72 por mês, ou o equivalente a R\$ 2 por dia, dados de 2012. Conforme Pochmann (*apud* Agência Brasil, 2013), a miséria no Brasil está ligada fundamentalmente à questão fundiária, ou seja, «a estrutura fundiária do Brasil é hoje pior do que em 1920. Atualmente, 40 mil proprietários rurais concentram 50% das áreas agricultáveis do país».

A pobreza das comunidades negras está diretamente ligada à questão fundiária. Na verdade, o objetivo primeiro do Art. 68 do ADCT é a titulação das terras. Com a propriedade regularizada, as famílias conseguem acessar às políticas públicas destinadas aos demais camponeses e eleva a autoestima do grupo que tende não abandonar a terra. Conforme relatório da SEPPIR, das 2.197 comunidades reconhecidas oficialmente, apenas 207 são tituladas. Apesar das dificuldades, 82,2% viviam da agricultura familiar no começo deste ano. (BRASIL, 2013c).

A SEPPIR também divulgou que é reduzido acesso das comunidades negras aos serviços básicos, ou seja: 48,7% da população quilombola habita casas com piso de terra batida; 55,21% não têm água encanada, 33,06% não têm banheiro e 15,07% deposita esgoto a céu aberto. Ao todo, 79,29% têm energia elétrica. Quanto à escolarização, 24,81% deles não sabem ler. A taxa de analfabetismo no país é de 9,1%, segundo a Pesquisa Nacional por Amostragem de Domicílio (Brasil de fato, 2013).

## Conclusão

No Brasil, a concentração de terras e a solidificação do latifúndio vêm de longa data. A desigualdade social iniciou com a escravidão e se manteve por meio milênio, comprovada conforme números divulgados pela SEPPIR. O cativo da terra gerou miséria, fome e aniquilamento dos mais fracos. As comunidades negras também são vítimas do sistema que possibilitou o acúmulo de terras nas mãos de poucos e expropriou os pequenos produtores. A falta de documento comprobatório da propriedade impede o acesso às políticas de desenvolvimento econômico e social.

Atualmente, a pressão do capital especulativo, as investidas do agronegócio, associado à pobreza material das famílias que habitam estas comunidades, determinaram forte êxodo da população jovem para as cidades devido a falta de oportunidades no local onde nasceram.

O Estado não tem como prioridade a titulação das terras. O Governo Federal tem se mostrado inoperante. Basta ver os números e conclui-se que há muito que fazer. As comunidades que foram tituladas, muitas delas a titulação ocorreu pela ação dos Institutos de Terras estaduais, como no Pará e Maranhão. Percebe-se que a burocracia estatal também corrobora para o baixo número de terras legalizadas.

As comunidades negras carecem de muitos serviços básicos. Nos últimos anos, sobretudo a partir de 2003, o Governo Federal investiu nas comunidades com obras de infraestrutura como habitação, saneamento, comunicação, eletrificação e melhoria das estradas. Também viabilizou acesso à água, ampliação do Programa Bolsa Família, a construção de casas, escolas, distribuiu sementes, facilitou a comercialização dos produtos produzidos nas comunidades e outros.

Mesmo assim, segundo dados fornecidos pelo Governo Federal, 48,7% das famílias residem em casas de chão batido; 55,21% não possui água canalizada; 33,06% não possui banheiro ou sanitário; 50,07% não possui saneamento adequado e 20% não têm acesso à luz elétrica. Fatos que revelam o estado de extrema pobreza dos moradores das comunidades negras. Portanto, a titulação das terras é imprescindível às comunidades negras antes que as mesmas desapareçam. Sem o título, as comunidades se tornam vulneráveis. A cidadania deste segmento social passa pela ação do Estado, responsável pela emissão dos títulos.



## Referências bibliográficas

- ALMEIDA, Alfredo Wagner Berno de [Org.] (2010). *Cadernos de debates Nova Cartografia Social: Territórios quilombolas e conflitos*. Projeto Nova Cartografia Social da Amazônia / UEA Edições, Manaus.
- ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ANTROPOLOGIA (1997). «Documento do Grupo de Trabalho sobre Comunidades Negras Rurais». In: *Boletim Informativo NUER/Núcleo de Estudos sobre Identidade e Relações Interétnicas/Fundação Cultural Palmares* – v. 1, n. 1. 2 ed. UFSC, Florianópolis.
- BAIOCCHI, Mary (1988). Como nasceu o Projeto Kalunga. *Revista Presença*, Outubro/1988, Goiânia/GO.
- BANDEIRA, Maria de Lourdes (1988), *Vila Bela: território branco, espaço negro – um estudo de identidade étnica*. Editora Brasiliense, São Paulo.
- BRASIL DE FATO (2013). «No Brasil, 75% dos quilombolas vivem na extrema pobreza», 8/05/2013.
- BRASIL (1988). Constituição Federal de 1988. Artigo 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Brasília.
- BRASIL (2000). Câmara dos Deputados. Proposta de Emenda Constitucional (PEC) 215. Brasília.
- BRASIL (2001). Casa Civil. Decreto nº 3.912. Brasília.
- BRASIL (2003a). Casa Civil. Decreto nº 4.887. Brasília.
- BRASIL (2003b). Casa Civil. Decreto nº 4.887, de 20 de novembro de 2003. Brasília.
- BRASIL (2007a). Casa Civil. Decreto nº 6.040, de 7 de fevereiro de 2007. Brasília.
- BRASIL (2007b). Casa Civil. Decreto nº 6.261, de 20 de novembro de 2007. Brasília.
- BRASIL (2007c). Fundação Cultural Palmares. Portaria n.º 98, de 26 de novembro de 2007. Brasília.
- BRASIL (2008a). INCRA. Instrução Normativa n.º 49, de 29 de Setembro de 2008. Brasília.
- BRASIL (2008b). Câmara dos Deputados. Projeto de Lei nº 3654/2008. Brasília.
- BRASIL (2009a). INCRA. Instrução Normativa n.º 57, de 20 de outubro de 2009. Brasília.
- BRASIL (2009b). INCRA. Instrução Normativa n.º 56, de 7 de Outubro de

2009. Brasília.
- BRASIL (2012a). INCRA. Títulos expedidos às comunidades quilombolas. Brasília.
- BRASIL (2012b). Ministério do Desenvolvimento Agrário. INCRA. Territórios Quilombolas. Relatório 2012. Brasília.
- BRASIL (2013). Fundação Cultural Palmares. Comunidades Quilombolas. Brasília.
- BRASIL (2013a). Ministério da Cultura. Fundação Cultural Palmares. Brasília.
- BRASIL (2013b). Ministério de Desenvolvimento Agrário. INCRA. Territórios Quilombolas. Brasília.
- BRASIL (2013b). SEPPPIR. Relatório do Programa Brasil Quilombola 2012. Brasília.
- BRASIL (2013c). SEPPPIR. Programa Brasil Quilombola. Brasília.
- BRASIL CÂMARA DOS DEPUTADOS (2007d). Projeto de Decreto Legislativo nº 44/2007. Brasília.
- CADERNOS DE ESTUDOS DESENVOLVIMENTO SOCIAL EM DEBATE (2008). Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, Brasília.
- CARVALHO, José Jorge de [Org.] (1995). *O quilombo do Rio das Rãs: histórias, tradições, lutas*. EDUFBA, Salvador.
- CONAQ (2010). «Manifesto pelos direitos quilombolas». In: ALMEIDA, Alfredo Wagner de. et al [Orgs.] *Cadernos de debates Nova Cartografia Social: Territórios quilombolas e conflitos*. Projeto Nova Cartografia Social da Amazônia / UEA Edições, Manaus.
- CONRAD, Robert (1978). *Os últimos anos da escravatura no Brasil: 1850-1888*. 2. ed. Civilização Brasileira, Rio de Janeiro.
- Convenção no 169 sobre indígenas e povos tribais e Resolução referente à ação da OIT/Organização Internacional do Trabalho, (2011), OIT, Brasília.
- COSTA, Ivan (2006). «1986 a 2006: 20 anos de lutas e conquistas em defesa dos direitos dos territórios quilombolas». In: *ZUMBIDO*. Informativo do Centro de Cultura Negra do Maranhão, 12. ed. set. São Luís.
- FIABANI, Adelmir (2012). *Mato, palhoça e pilão: o quilombo, da escravidão às comunidades remanescentes*. [1532-2004]. 2. ed. Expressão Popular, São Paulo.

- GORENDER, Jacob (2001). *O escravismo colonial*. 6. ed. Editora Ática, São Paulo.
- GOULART, José Alípio (1968). *O regatão: mascate fluvial do Amazonas*. Conquista, Rio de Janeiro.
- JAHNEL, Teresa C. (1987). As leis de terras no Brasil. *Boletim Paulista de Geografia*. São Paulo: AGS-SP.
- MAESTRI, Mário (1995). *Os senhores do litoral: conquista portuguesa e genocídio tupinambá no litoral brasileiro*. [século XVI]. 2 ed. EdUFRGS, Porto Alegre.
- MATTOS, Hebe (2005). «Prefácio». In COPPER, Frederick *Além da escravidão: investigações sobre raça, trabalho e cidadania em sociedades pós-emancipação*. Civilização Brasileira, Rio de Janeiro.
- MOURA, Clóvis (1959). *Rebeliões da senzala*. Edições Zumbi Ltda, São Paulo.
- MOURA, Clóvis (2001). A quilombagem como expressão de protesto radical. In MOURA, Clóvis [Org.]. *Os quilombos na dinâmica social do Brasil*. EDUFAL, Maceió.
- MOURA, Clóvis (2009). *Os quilombos e a rebelião negra*. 8. ed. Editora Brasiliense, São Paulo.
- OBSERVATÓRIO QUILOMBOLA. In <<http://www.koinonia.org.br/>>. Acesso em 11-06-13.
- PÉRET, Benjamin, (2002). *O quilombo dos Palmares*. Editora da UFRGS, Porto Alegre.
- POCHMANN, Márcio (2013). «Brasil precisa de reformas para superar pobreza extrema». *Agência Brasil*. 01/05/2013.
- RODRIGUES, José Honório (1970). *História e historiografia*. Editora Vozes Limitada, Petrópolis/RJ.
- RODRIGUES, José Honório (1971). A rebeldia negra e a abolição. In: *História e Historiografia*. Petrópolis.
- RÜCKERT, Aldomar A. (1997). *A trajetória da terra: ocupação e colonização do centro-norte do Rio Grande do Sul: 1827 / 1931*. Ediupf, Passo Fundo.
- SILVA, Dimas Salustiano da (1995). Constituição e Diferença Étnica. In: O'DWYER, Elaine Cantarino, *Terras de Quilombo*. Associação Brasileira de Antropologia, Rio de Janeiro.
- TRECCANI, Girolamo Domenico (2006). *Terras de Quilombo: caminhos e entraves do processo de titulação*. Secretaria Executiva de Justiça. Programa Raízes, Belém.

VOLPATO, Luiza, Rios Ricci (1996). Quilombos em Mato Grosso: resistência negra em área de fronteira. In REIS, João José & GOMES, Flávio dos. [Org.]. *Liberdade por um fio: história dos quilombos no Brasil*. Companhia das Letras, São Paulo.