

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE DIREITO
DEPARTAMENTO DE DIREITO DE DIREITO PRIVADO E PROCESSO CIVIL

SILVANA SOARES RIBEIRO

**DIREITO FUNDAMENTAL AO RECONHECIMENTO DA PROPRIEDADE DAS
TERRAS QUILOMBOLAS: A CONSTITUCIONALIDADE DO DECRETO 4.887/03.**

PORTO ALEGRE
2013

SILVANA SOARES RIBEIRO

**DIREITO FUNDAMENTAL AO RECONHECIMENTO DA PROPRIEDADE DAS
TERRAS QUILOMBOLAS: A CONSTITUCIONALIDADE DO DECRETO 4.887/03.**

Monografia apresentada a título de trabalho de conclusão de curso como requisito parcial para obtenção de grau de Bacharel no curso de graduação da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

Orientador: Prof. Domingos Sávio Dresch da Silveira

PORTO ALEGRE

2013

SILVANA SOARES RIBEIRO

**DIREITO FUNDAMENTAL AO RECONHECIMENTO DA PROPRIEDADE DAS
TERRAS QUILOMBOLAS: A CONSTITUCIONALIDADE DO DECRETO 4.887/03.**

Monografia apresentada a título de trabalho de conclusão de curso como requisito parcial para obtenção de grau de Bacharel no curso de graduação da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

Orientador: Prof. Domingos Sávio Dresch da Silveira

Aprovada em 18 de dezembro de 2013.

BANCA EXAMINADORA:

Orientador – Prof. Domingos Sávio Dresch da Silveira

Prof^a. Lisiane Feiten Wingert Ody

Prof. Sérgio Viana Severo

PORTO ALEGRE

2013

RESUMO

Este trabalho busca analisar a constitucionalidade do Decreto 4.887/03, o qual regulamenta o direito cultural e fundiário previsto no artigo 68 do ADCT da constituição federal de 1988. Mostra-se a evolução do conceito de quilombo e das categorias utilizadas na determinação das comunidades detentoras do direito constitucional. Por fim, os argumentos que embasam o pedido de declaração de inconstitucionalidade do Decreto são rebatidos, concluindo-se pela sua constitucionalidade.

Palavras-chave: quilombo – remanescentes das comunidades de quilombo – multiculturalismo – art. 68 do ADCT – direito fundamental cultural e fundiário – Decreto 4.887/03 – constitucionalidade

ABSTRACT

This paper seeks to analyze the constitutionality of the Decree 4.887/03, which regulates the cultural and land rights provided in article 68 of the 1988 federal constitution's ADCT. It shows the evolution of the concept of a *quilombo* and categories used in the determination of communities holders of this constitutional right. Finally, the arguments that support the claim of unconstitutionality of the Decree are contraposed and concludes for the constitutionality of the decree.

Key-words: quilombo – remnants of maroon communities – multiculturalism – article 68 ADCT - Decree 4.887/03 – constitutionality

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	7
1 REMANESCENTES DAS COMUNIDADES DE QUILOMBO: IDENTIFICAÇÃO	10
1. 1 Resignificação do conceito de quilombo	10
1. 2 A identificação dos remanescentes das comunidades de quilombo e o multiculturalismo	24
1.3 A luta por redistribuição e reconhecimento das comunidades de quilombo	30
2 A CONSTITUCIONALIDADE DO DECRETO 4.887/03	35
2. 1 A descaracterização do Decreto 4.887/03 como decreto autônomo	36
2. 2 A autoaplicabilidade do artigo 68 do ADCT	40
2. 3 A constitucionalidade do critério de autoatribuição	45
2. 4 A definição do território quilombola	48
CONCLUSÃO	54
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	57

Introdução

A Constituição Federal de 1988 representa um marco importantíssimo para a concepção multicultural dos direitos humanos, eis que, pela primeira vez na história constitucional brasileira, fez referência aos quilombos, a fim de proteger a identidade étnica e cultural de seus integrantes, seja por meio do reconhecimento da propriedade definitiva das terras que ocupam (artigo 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias)¹, seja ao estabelecer o tombamento de todos os documentos e sítios detentores de reminiscências históricas dos antigos quilombos (artigo 216, § 5º, da Constituição Federal)².

Com efeito, o Decreto 4.887/03, prevê que o reconhecimento das terras quilombolas deve ser precedido pela realização de procedimentos de autodefinição, cuja competência fica a cargo da Fundação Cultural Palmares, e de levantamento em cartório do território pendente de titulação, por parte do Institucional Nacional de Colonização e Reforma Agrária. Estabelece, outrossim, que os remanescentes das comunidades de quilombo serão identificados “segundo critérios de auto-atribuição”, afora os elementos que indiquem sua trajetória histórica própria, relação específica com a terra, presunção de ancestralidade negra com a resistência à opressão histórica sofrida.³

No entanto, em pese a tutela que a Constituição Federal almejou conferir às comunidades de quilombo, a concretização do comando constitucional do artigo 68 do ADCT vê-se ameaçada com a interposição da Ação Direta de Inconstitucionalidade 3239 pelo Partido da Frente Liberal – atual Democratas -, mediante a qual se afirma a inconstitucionalidade do Decreto 4.887/03. A impugnação do Decreto 4.887/03 é sustentada com base em sua pretensa inconstitucionalidade formal e material, porquanto se trataria, na espécie, de decreto

¹ Institui o artigo 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias que: “Aos remanescentes das comunidades de quilombo que estejam ocupando suas terras é reconhecida a propriedade definitiva, devendo o Estado emitir-lhes os títulos respectivos”.

² Artigo 216, § 5º, da Constituição Federal: “Ficam tombados todos os documentos e os sítios detentores de reminiscências históricas dos antigos quilombos”.

³ No que diz respeito à identificação dos remanescentes das comunidades de quilombo, reza o Decreto 4.887/03 que: “Art. 2º Consideram-se remanescentes das comunidades dos quilombos, para os fins deste Decreto, os grupos étnico-raciais, segundo critérios de auto-atribuição, com trajetória histórica própria, dotados de relações territoriais específicas, com presunção de ancestralidade negra relacionada com a resistência à opressão histórica sofrida”.

autônomo - a disciplinar comando constitucional fora das hipóteses previstas no artigo 84 da Constituição Federal - em face da inexistência de lei pretérita que regulamentasse a aplicação do artigo 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Ainda, foi argüida a impropriedade de restar empregado o critério de autoatribuição para a tarefa de identificar os remanescentes das comunidades de quilombo, assim como de proceder-se à delimitação do território quilombo a partir de critérios de territorialidade indicados pelos próprios beneficiários, tal qual estabelecido pelo § 3º, artigo 2º, do Decreto 4.887/03, de modo que estaria configurada a inconstitucionalidade material do diploma referido. Por fim, a Ação Direta de Inconstitucionalidade pretende a invalidação do Decreto 4.887/03, em virtude que a caracterização das áreas ocupadas pelas comunidades quilombolas como aquelas “utilizadas para a garantia de sua reprodução física, social, econômica e cultural” não encontraria qualquer supedâneo, motivo este pelo qual também se insurge contra o uso da desapropriação (§ 2º, artigo 2º, do Decreto 4.887/03).⁴

Assim, no primeiro capítulo do presente capítulo, buscou-se aclarar os critérios que permitem a identificação do sujeito de direitos coletivos “remanescentes das comunidades de quilombo”, aludindo, de início, a impossibilidade de identificá-los com base nos conceitos de quilombo formulados tanto pelo aparato estatal até o advento da República quanto pela sociologia em meados do século anterior, uma vez que, tendo sido forjados a partir de elementos estanques e, por muitas vezes, caricaturais, tendem a reduzir de forma equivocada a extensão do dispositivo constitucional que confere às comunidades negras o reconhecimento das terras que ocupam. Após, empreende-se investigação acerca do que vem a ser o multiculturalismo dos direitos humanos, contrapondo esta teoria de fundamentação dos direitos humanos a outras duas, quais sejam o relativismo e o universalismo, a fim de defender o emprego do critério de autoatribuição para identificar os remanescentes das comunidades de quilombo, pois é o único que se conforma com a defesa da identidade cultural dos grupos étnicos e, por consequência, com a

⁴ Segundo os §§ 2º e 3º, artigo 2º, do Decreto nº 4.887/03: “§ 2º São terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos as utilizadas para a garantia de sua reprodução física, social, econômica e cultural. § 3º Para a medição e demarcação das terras, serão levados em consideração critérios de territorialidade indicados pelos remanescentes das comunidades dos quilombos, sendo facultado à comunidade interessada apresentar as peças técnicas para a instrução procedimental.”

posição multicultural dos direitos humanos, constante, inclusive, da Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho.

No segundo capítulo, ademais, serão analisados alguns dos argumentos aventados na petição inicial da Ação Direta de Inconstitucionalidade 3239, bem assim das teses que conduzem a sua improcedência. Será ressaltada, outrossim, a configuração do direito encartado no artigo 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias como direito fundamental, indicando a ligação indissociável que mantém com o princípio da dignidade humana, assim como com o direito fundamental à moradia.

1. Remanescentes das comunidades de quilombo: identificação.

1. 1. A ressignificação do conceito de quilombo

De início, importa delimitar o conceito do termo “quilombo”, para fim de bem compreender as nuances que envolvem o reconhecimento da propriedade definitiva das terras ocupadas pelos remanescentes das comunidades de quilombo, nos moldes dispostos pelo artigo 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, perquirindo acerca dos critérios que possibilitam a identificação dos beneficiários da norma jurídica.

Desde o século XVI o Brasil utilizou mão-de-obra negra como parte do sistema de exploração dos mecanismos econômicos. O regime escravocrata perdurou por quase quatro séculos, tendo obtido auxílio dos aparatos do Estado, a partir dos quais restou regulamentado, legitimado e institucionalizado. Durante toda a permanência da escravidão, milhares de negros foram severamente violentados e castigados no afã da produção desmedida da classe abastada em busca permanente por riqueza.

O suicídio, as revoltas organizadas, as fugas individuais, os ataques a fazendas e plantações, e o assassinio de senhores, feitores e capitães-do-mato compunham alguns dos meios que os cativos lançavam mão para resistir ao trabalho escravo. Entre vários recursos empreendidos contra a escravidão, os quilombos destacaram-se por constituírem “a unidade básica de resistência do escravo”.⁵

No entanto, os quilombos apareceram também em outras regiões do Novo Mundo. Em verdade, a formação de quilombos pode ser observada em todos os lugares onde houve a institucionalização da escravidão. Apesar dos nomes diferentes atribuídos nos diversos países e territórios em que ocorreram, sua essência enquanto forma de resistência ao regime escravocrata permaneceu a mesma, independentemente da sua posição geográfica. Assim, foram designados *palenques* na Colômbia e nas Guianas, *cumbes* na Venezuela, *marrons* na Jamaica,

⁵ MOURA, Clóvis. **Rebeliões da Senzala**. 4d. Porto Alegre: Mercado Aberto, 1988. p. 103-106.

assim como *grande marronage* na América francesa⁶.

Quando do centenário da abolição da escravatura no Brasil em 1988, a Constituição Federal atual foi promulgada. O texto constitucional, por meio do artigo 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, prestou reconhecimento e proteção aos quilombos contemporâneos, denominados comunidades remanescentes de quilombo, garantindo a posse das terras que ocupam. O momento histórico em que a nova Carta Magna foi elaborada era particularmente propício ao reconhecimento de direitos da cidadania, entre os quais se destacam aqueles vinculados às comunidades remanescentes de quilombos. De fato, com o advento da nova Constituinte, uma série de demandas sociais que haviam sido sufocadas e amortecidas pelo regime anterior pode vir à tona e mostrar-se perante a sociedade e a classe política da nova democracia. No entanto, engana-se quem pensa que com a inserção de direitos às comunidades remanescentes no texto constitucional, houve uma real e imediata implementação destes. Ao contrário, a concretização do direito fundamental do artigo 68, encontrou muitas dificuldades, em virtude de entendimento majoritário acerca da fenomenologia dos quilombos encontrar-se fulcrado em concepções estanques, que não permitiam contemplar uma grande parcela das comunidades negras.

Neste contexto, a primeira definição de quilombo remonta ao período colonial brasileiro, tendo sido aviada pelo Conselho Ultramarino, no ano de 1740, em resposta a uma consulta feita pelo rei de Portugal, oportunidade em que restaram compreendidos como “toda habitação de negros fugidos, que não passem de cinco, em parte despovoada, ainda que não tenham ranchos e nem se achem pilões nele”⁷.

Segundo exposição do antropólogo Alfredo Wagner Berno de Almeida, o conceito seminal formulado ao fenômeno cultural “quilombo” pretende apreendê-lo a partir de cinco elementos descritivos: (a) fuga como único evento que propiciaria a sua constituição; (b) observância de uma quantidade mínima de escravos fugidos; (c) isolamento geográfico das comunidades negras, circunstância que explicaria o

⁶ ROTHENBURG, Walter Claudius. Direitos dos descendentes de escravos (remanescentes das comunidades de quilombos). In: SARMENTO, D.; IKWA, D.; PIOVESAN, F. (Org.). **Igualdade, diferença e direitos humanos**. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2008, v. 1. p. 455.

⁷ MOURA, Clóvis. **Rebeliões da Senzala**. 4d. Porto Alegre: Mercado Aberto, 1988. p. 103.

porquê da ausência de relações entre os quilombos com a sociedade em volta; (d) construção ou não de ranchos, a denotar que o estabelecimento de moradia habitual não figura como condição necessária à formação dos quilombos; (e) dispensabilidade dos pilões, que à época demonstrariam a capacidade produtiva dos quilombos para gerir o autoconsumo⁸.

Quanto ao contingente mínimo que caracterizaria um quilombo, já no período imperial a legislação repressora consignou que bastavam apenas três cativos fugidos ao estabelecimento do mecanismo de insurgência⁹.

O terceiro elemento descritivo foi aquele impregnado de maior simbolismo durante várias décadas. Com efeito, estudos elaborados no Brasil entre as décadas de 1970 e 1980, chegaram a conceber os quilombos como “isolados negros”, sugerindo que não mantinham contato com outros grupos sociais, bem assim que os poucos relacionamentos havidos com o entorno não tiveram o condão de moldar-lhes a identidade. Entre os tantos mitos e inverdades que moldam o ideário acerca da questão quilombola, o do isolamento geográfico, social e econômico é um dos mais importantes.

Inclusive, ao menos na seara jurídica, a ideia de isolamento atravessa o século XXI, estando presente na falta de aceitação quanto à quilombagem em áreas urbanas, para levantar somente um impasse. Os efeitos da predominância desta noção de isolamento fizeram-se sentir até recentemente e, de certo modo, ainda permeia o imaginário de boa parte da população, causando estranheza o fato de reconhecerem-se quilombos urbanos ou em suas proximidades.

Contribuindo para desconstruir a ficção de isolamento atribuído aos quilombos, o historiador João José Reis afirma que diversos foram os quilombos instalados nas cercanias de engenhos, fazendas, lavras, vilas e cidades, embora os quilombolas não deixassem de procurar por locais mais protegidos. Cita os mocambos situados nos arredores de Vila Rica, durante o século XVIII, de Recife e

⁸ ALMEIDA, Alfredo Wagner Berno de. Os quilombos e as novas etnias. In: **Quilombos – Identidade étnica e territorialidade**. O'DWYER, Eliane Cantarino (Org.). Rio de Janeiro: Editora FGV, 2002. p. 48.

⁹ *Ibidem*. p. 53.

Olinda, entre os anos de 1817 e 1840, de Salvador e São Paulo, no início do século XIX¹⁰.

Em verdade, os quilombos mantinham intensa rede de relações econômicas e sociais com outros atores (cativos, negros livres e libertos, taverneiros brancos e mestiços, etc.), o que possibilitou a permanência de muitos deles, pois “a transação comercial é que assegurava a solidez da fronteira do quilombo”, como discorreu Almeida¹¹.

Da mesma forma, o quilombo Frechal pode ser indicado a efeitos de quebrar o paradigma de isolamento geográfico dos mocambos, na medida em que foi erguido a cerca de cem metros da casa-grande diante do surgimento de um protocampesinato escravo¹².

Desde a segunda metade do século XVIII, o declínio dos preços das monoculturas do algodão e da cana-de-açúcar levou ao endividamento dos latifundiários frente às casas comerciais e à desaceleração da produção de tais insumos, enquanto que os cativos obtiveram tempo livre para dedicar na produção de alimentos voltados ao autoconsumo. Em face do endividamento apresentado tanto quanto pela apropriação do sistema autônomo de produção pelos escravos, vários proprietários doaram suas terras aos negros, de modo que aí está a gênese do quilombo Frechal e de muitos outros¹³.

Ademais, no campo jurídico, a categoria quilombo simplesmente desapareceu com o advento da República. Apesar de a abolição do trabalho escravo não ter sido acompanhada de qualquer medida compensatória ou tendente a incorporar os africanos escravizados e seus descendentes ao sistema de trabalho livre, à época houve o entendimento acerca da desnecessidade de realizarem-se menções legais

¹⁰ REIS, João José. **Quilombos e revoltas escravas no Brasil**. São Paulo: Revista USP, Dezembro/Fevereiro 95/96. p. 18.

¹¹ ALMEIDA, Alfredo Wagner Berno; PEREIRA, Deborah Duprat de Britto. **As populações remanescentes de quilombos – Direitos do passado ou garantia para o futuro?** Disponível em: <http://6ccr.pgr.mpf.mp.br/documentos-e-publicacoes/docs_artigos/as-populacoes-resmanescentes-de-quilombos-direitos-do-passado-ou-garantia-para-o-futuro>.

¹² ALMEIDA, Alfredo Wagner Berno de. Os quilombos e as novas etnias. In: **Quilombos – Identidade étnica e territorialidade**. O'DWYER, Eliane Cantarino (Org.). Rio de Janeiro: Editora FGV, 2002. p. 54.

¹³ **Ibidem**. p. 54-55.

aos quilombos, como a denotar que o tão só marco institucional da Lei Áurea bastaria para a emancipação social do povo negro no Brasil. Com efeito, em conformidade com os apontamentos de Alfredo Berno Wagner de Almeida,

“Na legislação republicana nem aparecem mais, pois com a abolição da escravatura imaginava-se que o quilombo automaticamente desapareceria ou não teria mais razão de existir. Constatase um silêncio nos textos constitucionais sobre a relação entre os ex-escravos e a terra, principalmente no que tange ao símbolo de autonomia produtiva representado pelos quilombos”.¹⁴

As pesquisas incipientes sobre quilombos datam da década de 1930 e possuem como referencial teórico a literatura de Nina Rodrigues, máxime a obra *Os Africanos no Brasil*. Em uma leitura anticulturativa, referidas produções aludem que os quilombos visariam à reprodução do modo de vida e dos padrões culturais africanos. Assim, os quilombos seriam uma adaptação no novo mundo das formas tribais existentes no continente africano. Essa forma de organização dos cativos não operaria como forma de resistência contra a escravidão, na visão bizarra dos teóricos de 30, de maneira que a ela seriam indiferentes. Esta visão bastante peculiar do fenômeno social quilombo o separa, portanto, do quadro escravagista existente no Brasil e o coloca como um excêntrico *revival* de modos e costumes africanos por parte de populações negras saudosas de sua organização tribal¹⁵.

Ainda que a visão de Nina Rodrigues tenha sido majoritária durante mais de duas décadas, acabou por ser suplantada por um novo posicionamento. No final dos anos 50 do século passado, os trabalhos do sociólogo Clóvis Moura inauguram uma nova perspectiva sobre a temática dos quilombos. Para este autor, os quilombos teriam aparecido em todos os lugares onde o regime escravocrata tivesse sido instalado. À luz da teoria marxista, os quilombos foram abordados como meio de resistência ao trabalho escravo:

“Muitas vezes surpreende pela capacidade de organização, pela resistência que oferece; destruído parcialmente dezenas de vezes e novamente aparecendo, em outros locais, plantando a sua roça, construindo suas

¹⁴ ALMEIDA, Alfredo Wagner Berno de. Os quilombos e as novas etnias. In: **Quilombos – Identidade étnica e territorialidade**. O'DWYER, Eliane Cantarino (Org.). Rio de Janeiro: Editora FGV e ABA, 2002. p. 53. LEITE, Ilka Boaventura. O projeto político quilombola: desafios, conquistas e impasses atuais. In: **Revista Estudos Feministas**. Florianópolis: setembro/dezembro 2008. p. 970.

¹⁵ ARRUTI, José Maurício. **Mocambos: antropologia e história do processo de formação quilombola**. p. 72.

casas, reorganizando a sua vida social e estabelecendo novos sistemas de defesa. O quilombo não foi, portanto, apenas um fenômeno esporádico. Constituiu-se em fato normal dentro da sociedade escravista. Era reação organizada de combate a uma força de trabalho contra a qual se voltava o próprio sujeito que a sustentava”¹⁶.

No entanto, o estudo do fenômeno quilombo, ainda que importante ou mesmo essencial para uma compreensão holística do Brasil, não responde a uma pergunta diretamente ligada à evolução desta temática na esfera social e jurídico-constitucional: afinal quem seria(m) o sujeito de direitos enunciado pela Constituição Federal através da fórmula “remanescentes das comunidades dos quilombos”?

O uso do termo “remanescentes” não se deu sem algum propósito. O emprego da expressão teve início na década de 1930 do século anterior pelos aparatos estatais para nomear determinadas comunidades indígenas do nordeste brasileiro que não externavam sinais de índios aldeados. Verifica-se, pois, que o uso de tal vocábulo pretendeu que conferir *status* jurídico de índios a tais caboclos, com a finalidade de viabilizar a mediação dos direitos reivindicados¹⁷.

No que diz respeito às comunidades negras rurais, segundo alusão do antropólogo José Maurício Arruti, o emprego do termo “remanescentes” também objetivou a resolução dos problemas suscitados pelas modificações culturais inerentes a qualquer comunidade real. Entrementes, se no que se refere às questões afetas ao indigenismo funcionou para relativizar os aspectos classificatórios que se reportam ao exótico, ao isolamento, bem assim à utópica manutenção estática dos valores culturais, no que toca às comunidades de quilombo serviu para repisar estas ideias, porquanto assume a expectativa de encontrar atualmente modelos apenas atualizados de quilombos históricos.

No ano de 1990, um pesquisador da Fundação Cultural Palmares informou à imprensa que o órgão tinha formulado uma conceituação de quilombo para ser adotada em futuros levantamentos das comunidades de quilombo existente, com vistas à aplicação do artigo 216, § 5º, da Constituição Federal, que declara “tombados todos os documentos e os sítios detentores de reminiscências históricas

¹⁶ MOURA, Clóvis. **Rebeliões da senzala**. Porto Alegre: Mercado Aberto, 1988. p. 103.

¹⁷ ARRUTI, José Maurício. **Mocambo: antropologia e história do processo de formação quilombola**. Bauru: Edusc, 2006. p. 79-82.

dos antigos quilombos”. Na mesma oportunidade, comunicou que “os quilombos são os sítios historicamente ocupados por negros que tenham resíduos arqueológicos de sua presença, inclusive as áreas ocupadas ainda hoje por seus descendente, com conteúdos etnográficos e culturais”¹⁸.

Então, pois, a primeira iniciativa da FCP congregou a noção arqueológica e caricatural dos quilombos, em que pretende forjá-los a uma proximidade com o campo do patrimônio histórico e cultural. De toda a sorte, convém consignar que tal recurso interpretativo não se mostra adequado às demandas sociais que as comunidades negras venham a reivindicar, assim como àquela que dispositivo constitucional transitório tem como mister abarcar (direito fundiário).

Haja vista a ausência de entendimento preciso acerca do que consistiriam efetivamente as comunidades quilombolas, a Associação Brasileira de Antropologia instituiu em 1994 o Grupo de Trabalho sobre Comunidades Negras Rurais, com a finalidade de orientar a aplicação do artigo 68 do ADCT, responsável por desenvolver o seguinte conceito de quilombos:

“Contemporaneamente, portanto, o termo não se refere a resíduos ou resquícios arqueológicos de ocupação temporal ou de comprovação biológica. Também não se trata de grupos isolados ou de uma população estritamente homogênea. Da mesma forma nem sempre foram constituídos a partir de movimentos insurrecionais ou rebelados, mas, sobretudo, consistem em grupos que desenvolveram práticas de resistência na manutenção e reprodução de seus modos de vida característicos e na consolidação de um território próprio. A identidade destes grupos não se define pelo tamanho e número de seus membros, mas pela experiência vivida e as versões compartilhadas de sua trajetória comum e de sua continuidade enquanto grupo”.¹⁹

De início, urge considerar a diferença introduzida pela utilização de *remanescentes* no artigo 68 do ADCT, em contraste à noção de quilombo do artigo 215 do texto constitucional permanente, relativo ao patrimônio histórico e cultural.

No artigo 215 da Constituição Federal, a salvaguarda do ordenamento jurídico

¹⁸ ARRUTI, José Maurício. **Mocambo: antropologia e história do processo de formação quilombola**. Bauru: Edusc, 2006. p. 83.

¹⁹ ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ANTROPOLOGIA. **Documento do Grupo de Trabalho sobre Comunidades Negras Rurais**. Rio de Janeiro: 1994, p. 81-82. Disponível nos sítios http://www.abant.org.br/conteudo/005COMISSOESGTS/quilombos/DocQuilombosABA_1a.pdf e http://www.abant.org.br/conteudo/005COMISSOESGTS/quilombos/DocQuilombosABA_1b.pdf.

pátrio é dirigida aos eventuais registros históricos dos estágios de criação e consolidação dos quilombos, mediante o instituto do tombamento. Sob esse prisma, o legislador constituinte percebe o fenômeno social com vistas voltadas ao passado para contemplar o que teriam representado, tanto que lança mão da palavra “reminiscências”, ou seja, as sobras de documentos que contem a história de formação dos quilombos.

De modo oposto, o correto entendimento do termo “remanescentes” corresponde àquele que o toma como o agrupamento de pessoas que, ocupando suas terras, estejam organizando-se politicamente para alcançar a concretização dos direitos fundiários e – sobretudo – culturais que lhes foram justamente reconhecidos.

Neste contexto, cumpre destacar que o sujeito de direitos encartado no artigo 68 do ADCT é eminentemente coletivo ou, em outras palavras, tal posição jus fundamental diz respeito ao conjunto de indivíduos considerados como um todo indissociável, sob pena de sofrer descaracterização, e que assume para si a insígnia de comunidade de quilombo. Em outros termos, a noção de comunidade é essencial para se trabalhar a questão do quilombo. Não se demanda, por outro lado, um número mínimo de indivíduos. Em termos quantitativos, pode-se ter um agrupamento de 100 ou de 10 indivíduos, mas há de estar presente uma ideia de coletividade.

Então, o que existe é a necessidade de uma coletividade que se identifica e um modo de vida em comum e coletivo, que reforça essa coletividade. Assim, a terra não é o elemento primordial à identificação das comunidades negras rurais, ainda que viabilize a continuação do grupo, seguindo as análises de Ilka Boaventura Leite:

“O que viria a ser contemplado nas ações seria então o modo de vida coletivo, a participação de cada um no dia-a-dia da vida em comunidade. Não é a terra, portanto, o elemento exclusivo que identificaria os sujeitos do direito, mas sim sua condição de membro do grupo”.²⁰

De fato, assumir a identidade de “remanescentes” abre espaço para que a

²⁰ LEITE, Ilka Boaventura. **Os quilombos no Brasil: questões conceituais e normativas**. Disponível em: <<http://www.nuer.ufsc.br/artigos/osquilombos.htm>>.

militância negra adquira o *status* de categoria política e social frente a órgãos, a políticas públicas e à sociedade. Inexiste erro em asseverar que, muito além da terra em si mesma considerada, trata-se – sim – da “manutenção de um território como reconhecimento de um *processo histórico de espoliação*”.²¹

No que concerne aos aspectos territoriais, verificam-se espaços de exploração comunitária, ditada por regras estruturadas pelos membros das comunidades de quilombo. A coletividade está presente entre as práticas da comunidade e é muito importante para a continuidade da sua identidade enquanto tal. Neste sentido, existe um importante espaço ocupado pelo uso coletivo dos recursos, entre os quais a terra merece destaque. De acordo com Almeida, as terras de uso comum são caracterizadas por

“situações nas quais o controle dos recursos básicos não é exercido livre e individualmente por um determinado grupo doméstico de pequenos produtores diretos ou por um dos seus membros. Tal controle se dá por meio de normas específicas instituídas para além do código legal vigente e acatadas, de maneira consensual, [pelos] vários grupos familiares, que compõem uma unidade social”.²²

Esses domínios de uso coletivo, predominantemente negros, têm diferentes terminologias conforme os segmentos camponeses apreendam-nos por critérios autorrepresentação, tais como Terras de Santos, Terras de Índios, Terras de Parentes, Terras de Irmandade, Terras de Herança e Terras de Pretos²³.

Dessa maneira, as Terras de Preto remetem à modalidade de uso em que os recursos hídricos, de caça, de pesca e de extrativismo são compartilhados com o grupo, ao passo que a roça e o produto de colheitas ficam apropriados privativamente por cada uma das famílias. Há, portanto, uma dualidade importante no modo de vida quilombola. Nem tudo é individual como no mundo fora do quilombo e nem tudo é coletivo. O coletivo aglutina e fortalece os vínculos comunitários e identitários daqueles que habitam o espaço, mas ainda há aquilo que pertence privativamente a cada uma das famílias. Assim, o coletivo não absorve e

²¹ ARRUTI, José Maurício. **Mocambo: antropologia e história do processo de formação quilombola**. Bauru: Edusc, 2006. p. 82.

²² ALMEIDA, Alfredo Wagner Berno de Almeida. **Terras tradicionalmente ocupadas: processos de territorialização e movimentos sociais**. Disponível em: <<http://www.anpur.org.br/revista/rbeur/index.php/rbeur/article/viewFile/102/86>>.

²³ ARRUTI, **opus citatum**, p. 87.

sufoca o individual. Há espaços próprios para o exercício de ambas possibilidades: a coletividade e a individualidade. No entanto, tudo ocorre nos domínios do quilombo²⁴.

Ademais, esses domínios foram adquiridos de diferentes maneiras. Entre elas a compra de propriedades por parte de escravos alforriados, as concessões do Estado em retribuição à prestação de serviços guerreiros e as doações de terras por parte de grandes proprietários a ex-escravos após a queda do preço do algodão e da cana-de-açúcar ter ocasionado o desmantelamento de engenhos e, conseqüentemente, a perda de seu coercitivo. Há, portanto, uma grande variedade de possibilidades de origens para as terras onde viriam a situar-se os quilombos²⁵.

No que toca especificamente às formas de aquisição de propriedade no curso historiográfico do Brasil, importa não olvidar que a Lei nº 601 de 1850 impossibilitou que ex-escravos (ou cativos que estavam sendo libertados) legitimassem a ocupação de suas terras, tendo coincidido com a proibição do tráfico negreiro no país, por meio da Lei Eusébio de Queirós, de 04 de setembro de 1850²⁶.

A Lei de Terras previu que a aquisição de terras apenas era possível mediante compra, finalizando o regime de posses, que vigorou entre 1821 e 1850, e pondo obstáculos ao reconhecimento as ocupações quilombolas tanto quanto objetivava impedi-las. Nesse panorama, os domínios legais concentravam-se nas mãos de poucos proprietários com poder aquisitivo²⁷.

Logo, mais uma vez na história do Brasil tem-se a dicotomia de situações legítimas, porém ilegais, explicada por César Augusto Baldi

“E aqui evidentes alguns paradoxos da Lei de Terras: a) erige-se um aparato regulatório para —proteger a propriedade privada da terra contra as ocupações, quando até essa data (a partir de 1822) a posse era norma para consegui-la; b) um constrangimento para o reconhecimento de posses, ao

²⁴ ALMEIDA, Alfredo Wagner Berno de. Os quilombos e as novas etnias. In: **Quilombos – Identidade étnica e territorialidade**. O'DWYER, Eliane Cantarino (Org.). Rio de Janeiro: Editora FGV e ABA, 2002. p. 45.

²⁵ **Idem**, p. 63.

²⁶ **Idem**, p. 56-57. BALDI, César Augusto. **Territorialidade étnica e proteção jurídica: as comunidades quilombolas e a desapropriação**. Disponível em: <http://6ccr.pgr.mpf.mp.br/documentos-e-publicacoes/docs_artigos/quilombolas_e_desapropriacao.pdf>.

²⁷ **Idem**, p. 57.

mesmo tempo que inúmeros imóveis foram recadastrados com registros em cartórios, devolvidos, novamente reconhecidos e titulados, comportando em seus domínios inúmeras situações de posse; c) a criação, para fins de demarcação de —terras devolutas, de arquivos, registros e organismos ineficientes sucessivamente substituídos, de tal forma poder-se afirmar que —até praticamente nossos dias, as terras devolutas têm sido privatizadas, tirando proveito de uma situação de fragilidade na demarcação da propriedade de terra no Brasil durante mais de quatro séculos”.²⁸

De acordo com Treccani:

Por isso a Lei de Terras, Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850, pode ser considerada como a responsável pela 'exclusão dos escravos'. Seu artigo 1º determina: 'Ficam proibidas as aquisições de terras devolutas por outro título que não seja o de compra'. A partir desta lei todos os beneficiários do programa de reforma agrária e de regularização fundiária devem pagar para receber o título definitivo de propriedade, mesmo quando as terras foram desapropriadas pela União ou se localizam em terras devolutas. Esta política, além de prejudicar os escravos, foi nociva também aos migrantes europeus, cuja chegada começou a ser estimulada pelo próprio governo imperial e que se viram excluídos do acesso à terra, pois não tinham capital para adquirir a mesma”.²⁹

De fato, a posição de Treccani é bastante esclarecedora acerca dos efeitos da Lei de Terras sobre o processo de integração dos escravos e ex-escravos na sociedade. Despojados de bens materiais ou de capital, dotados apenas de sua capacidade laborativa, aos negros ficava longínqua a possibilidade de efetivamente adquirir a propriedade de terras devolutas nos termos previstos na legislação então corrente. Se apenas a compra passou a figurar como possibilidade de aquisição, para os negros, que pouco possuíam em termos de reservas financeiras, a realidade da propriedade passou a ser algo cada vez mais distante.

A última desconstrução da noção frigidificada de quilombos conduz a considerações sobre os critérios que permitem a identificação de grupos humanos.

Para tanto, antes de mais, é preciso enfatizar que a identificação de comunidades a partir de categorias raciais não guarda qualquer credibilidade. Atualmente, resta assentada a impossibilidade de verificar-se a existência de populações constituídas apenas por uma raça, entendida esta como única herança

²⁸ BALDI, César Augusto. **Territorialidade étnica e proteção jurídica: as comunidades quilombolas e a desapropriação**. Disponível em: <http://6ccr.pgr.mpf.mp.br/documentos-e-publicacoes/docs_artigos/quilombolas_e_desapropriacao.pdf>.

²⁹ TRECCANI, Girolamo Domenico. **Terras de quilombo: caminhos e entraves do processo de titulação**. Disponível em: <<http://www.direito.caop.mp.pr.gov.br/arquivos/File/Girolamo.pdf>>.

biossômática compartilhada pelo grupo. Nesse sentido, a antropóloga Manuela Carneiro da Cunha aduziu que

“é evidente que, a não ser em casos de completo isolamento geográfico, não existe população alguma que reproduza biologicamente, sem miscigenação com grupos com os quais está em contato. Com esse critério, raríssimos e apenas transitórios seriam quaisquer grupos étnicos”.³⁰

Em um país como o Brasil tal quadro toma particular importância, pois desde os primórdios colonizatórios houve certo grau de miscigenação entre populações brancas e não-brancas. A estas, some-se ainda uma presença de povos indígenas com diferentes níveis de interação e miscigenação. Em alguns dos muitos países que receberam mão-de-obra africana ou que utilizaram trabalhadores indígenas, a segregação populacional foi bastante ativa. Não foi o caso do Brasil, onde índios, negros e brancos misturaram-se de forma a ter de se criar denominações específicas para rotular os frutos desta complexa miscigenação genética e cultural, tais como mulatos, mamelucos e cafuzos.

No âmbito das comunidades de quilombo, Almeida esclarece que há agentes sociais de ascendência indígena identificando-se como pretos e mobilizados pela consecução de demandas surgidas num contexto de militância negra, bem assim agentes sociais, com traços morfológicos que os enquadrariam à categoria de negros, engajados na defesa de terras indígenas. São, portanto, indivíduos que circulam à margem de classificações simplificadas e que demandam um maior aprofundamento da análise de sua identidade a partir de aspectos não meramente genéticos, mas sim culturais e identitários. Vê-se a distância entre a realidade demográfica brasileira e as hipóteses de uma antropologia de gabinete como a exercida nas primeiras décadas do século XX³¹.

Noutro vértice, a etnicidade responde de forma satisfatória à tarefa de erigir critérios que permitam identificar os grupos humanos. Até os estudos do antropólogo Fredrik Barth, o raciocínio no âmbito da antropologia e das ciências jurídicas

³⁰ CUNHA, Manuela Carneiro *apud* SILVA, Sérgio Baptista da; BITTENCOURT JÚNIOR, Iosvaldyr Carlos. Etnicidade e territorialidade: o quadro teórico. **São Miguel e Rincão dos Martimianos: ancestralidade negra e direitos territoriais**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2004. p. 22.

³¹ ALMEIDA, Alfredo Wagner Berno de. Os quilombos e as novas etnias. **In: Quilombos – Identidade étnica e territorialidade**. O'DWYER, Eliane Cantarino (Org.). Rio de Janeiro: Editora FGV e ABA, 2002. p. 69.

consistia em definir as coletividades através das características exibidas pelo agregado de pessoas, tais o idioma ou a religião, e que não fossem suscetíveis a variações ao longo do tempo. Equivocadamente, adotava-se o entendimento de que a constituição de coletividades ocorria dentro de fronteiras delimitadas geograficamente, de modo que um traço semelhante a todas elas era o isolamento. Desta forma, os grupos humanos eram concebidos como detentores de traços culturais imutáveis. Este ponto é bastante importante, pois ele mostra a dificuldade com que se depara o estudioso de uma comunidade para tentar definir o que importa e o que não importa na definição de um grupo. Mesmo pontos culturalmente relevantes, como o idioma, por exemplo, apresentam problemas e impõem desafios ao pesquisador. Estas dificuldades com certeza foram importantes para a demora na efetiva aplicabilidade dos direitos previstos no texto constitucional. Há que se ter um conjunto conceitual bastante sólido e razoavelmente consolidado para que os direitos com ele relacionados possam ser efetivamente exercidos.

Continuando, nada obstante possa ser discriminada tomando em consideração alguns elementos caracterizadores mais ou menos permanentes, a cultura de cada grupo étnico passa por transformações ante o contato estabelecido com os grupos. Nos ensinamentos de Barth:

“In other words, ethnic distinctions do not depend on an absence of social interaction and acceptance, but are quite to the contrary often the very foundations on which embracing social systems are built”.³²

O mesmo apontamento é enfatizado por Carneiro da Cunha:

“um mesmo grupo étnico exibirá traços culturais diferentes, conforme a situação ecológica e social em que se encontra, adaptando-se às condições naturais e às oportunidades sociais que provêm da interação com outros grupos, sem, no entanto, perder com isso sua identidade própria”.³³

Isso significa que seria um grande equívoco desconsiderar essa dinâmica e

³² BARTH, Fredrik. **Ethnic Groups and Boundaries**. Disponível em: <http://isites.harvard.edu/fs/docs/icb.topic228815.files/Week_2/Barth%20Introduction%20Ethnic%20Groups%20and%20Boundaries%20.pdf>. Tradução livre: “Em outras palavras, as distinções étnicas não dependem da ausência de interação social e aceitação, mas, ao contrário, são frequentemente as bases sobre as quais os sistemas sociais são construídos”.

³³ CUNHA, Manuela Carneiro *apud* SILVA, Sérgio Baptista da; BITTENCOURT JÚNIOR, Iosvaldyr Carlos. **Etnicidade e territorialidade: o quadro teórico. São Miguel e Rincão dos Martimianos: ancestralidade negra e direitos territoriais**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2004. p. 23.

adaptabilidade cultural dos grupos étnicos quando de um estudo. Assim, não se poderia esperar que os grupos remanescentes de quilombos mantivessem exatamente os mesmos traços culturais de séculos atrás. Isso não significa que sua identidade esteja sob iminente risco, mas sim que ao longo do tempo a comunidade em tela defrontou-se com novas condições naturais e sociais e, na interação com outros grupos, adaptou-se sem que isso esteja condicionado a uma perda de identidade. Logo, a etnicidade dos grupos humanos não possui relação com elementos culturais estanques. Do contrário, corresponde às formas de organização social que a própria coletividade elege, ainda que alguns aspectos culturais externos possam ser empregados para identificação de determinada associação de pessoas. No particular, os referidos aspectos culturais podem ser examinados em duas ordens: (i) sinais evidentes exibidos a fim de que os de fora do grupo étnico utilizem-nos como meio de percebê-lo, a exemplo da linguagem, da vestimenta ou do estilo de vida; (ii) padrões de moralidade.³⁴ Eis o posicionamento de Barth:

“The features that are taken into account are not the sum of ‘objective’ differences, but only those the actors themselves regard as significant”.³⁵

Ademais, o aspecto de que os grupos étnicos devem ser compreendidos em consideração aos traços culturais reputados significativos pela própria coletividade, ressaltado por Barth, encontra receptividade na Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho sobre os povos indígenas e tribais. Tal diploma internacional, incorporado ao ordenamento jurídico brasileiro em 19 de abril de 2004, estabelece a autoatribuição como vetor a ser considerado para identificação e inclusão de grupos à determinada categoria étnica.³⁶

Sublinhe-se que a adoção do critério de autoatribuição pela Convenção 169 da OIT importa admitir que “nenhum estado ou grupo social tem o direito de negar a identidade a um povo indígena ou tribal que como tal ele próprio se reconheça”. Em outros termos, a identidade é uma consciência de si que o próprio povo ou grupo

³⁴ BARTH, Fredrik. *Etnic Groups and Boundaries*. Disponível em: <http://isites.harvard.edu/fs/docs/icb.topic228815.files/Week_2/Barth%20Introduction%20Ethnic%20Groups%20and%20Boundaries%20.pdf>.

³⁵ **Idem**. Tradução livre: “As características que são levadas em conta não são a soma das diferenças objetivas, mas apenas aquelas que os próprios atores consideram significativas”.

³⁶ Preceitua a dita Convenção da OIT, por meio do seu artigo 1º, item 2, que: “2. A consciência de sua identidade indígena ou tribal deverá ser considerada como critério fundamental para determinar os grupos aos que se aplicam as disposições da presente Convenção”.

forma e deve ser respeitada pelos demais grupos sociais e pelos estados. Em um mundo cujos processos produtivos e dinâmicos de poder geram tendências culturalmente homogeneizantes, o posicionamento de um órgão ligado à Organização das Nações Unidas revela-se como algo muito importante e contrário a forças culturais opressivas que possam vir a exterminar identidades em nível global. De fato, processos de assimilação e aculturação ameaçam grupos culturais em diversos pontos do planeta e não apenas no Brasil. Se por um lado esses processos podem não resultar na efetiva morte dos indivíduos, cria uma anomia cultural que transborda para outros problemas inerentes às comunidades, como a violência, o alcoolismo e a desintegração de laços afetivos. Neste sentido, o respaldo de uma organização como a OIT na defesa da identidade cultural e da sua autoatribuição é uma conquista importante para a defesa de povos e suas respectivas identidades.

1.2 A identificação dos remanescentes das comunidades de quilombo a partir do critério de autoatribuição e o multiculturalismo

A Constituição Federal de 1988 postula a existência de uma concepção multicultural de direitos humanos, na medida em que afirma direitos territoriais e culturais aos povos indígenas, quilombolas e outras populações tradicionais³⁷, rompendo com o modelo assimilacionista e homogeneizador. O compromisso constitucional com a orientação multicultural resta demonstrado pela sustentação da titularidade coletiva de direitos, do compartilhamento de uso e posses, assim como do respeito às especificidades culturais dos grupos étnicos. No que concerne às comunidades de quilombo, a positivação de direitos ocorre de forma inaugural, uma vez que foram ignoradas em face das ordens jurídicas anteriores. Como dito anteriormente, desde a promulgação da Lei Áurea, a questão do negro deu-se por resolvida pelas elites políticas brasileiras. Na verdade, as demandas do movimento negro estiveram durante largo período longe da pauta governamental,

³⁷ Populações ou comunidade tradicionais são “grupos humanos diferenciados sob o ponto de vista cultural, que reproduzem historicamente seu modo de vida, de forma mais ou menos isolada, com base na cooperação social e relações próprias com a natureza. Tal noção refere-se tanto a povos indígenas quanto a segmentos da população nacional, que desenvolveram modos particulares de existência, adaptados a nichos ecológicos específicos”. Carlos Diegues e Rinaldo Arruda *apud* SPAREMBERG, Raquel Fabiana Lopes; COLAÇO, Thais Luzia. **Direito e identidade das comunidades tradicionais – do direito do autor ao direito à cultura**. Disponível em: <<http://repositorio.furg.br:8080/bitstream/handle/1/2477/Direito%20e%20identidade%20das%20comunidades%20tradicionais%20do%20direito%20do%20autor%20ao%20direito%20%c3%a0%20cultura.pdf?sequence=1>>.

especialmente por conta da sua reduzida voz, seja por conta da relativa desorganização inicial, seja por conta do grande interregno não-democrático vivido no país desde o fim da monarquia apenas recentemente finalizado.

O artigo 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias assume postura firme em favor do pluralismo cultural, pois reconhece a propriedade definitiva das terras ocupadas pelas comunidades de quilombo como meio de garantir a reprodução física e os modos de vida de seus integrantes. Temos, portanto, um posicionamento claramente pluralista cultural no texto constitucional.

A nível infralegal, o Decreto 4.887/2003 adota a concepção multicultural dos direitos humanos. Tal diploma regulamentar fixa a autoatribuição como critério de identificação dos remanescentes, além de informar os elementos caracterizadores referentes à trajetória histórica própria, territorialidade específica e presunção de ancestralidade negra relacionada ao contexto histórico de resistência contra a escravidão³⁸. A autoatribuição constitui-se, portanto, no único critério adequado, haja vista que qualquer outro, imposto por personagens de fora do grupo étnico, configuraria extrema violência.

Assim, o multiculturalismo representa o discurso que pretende evitar a assimilação de minorias, grupos étnicos ou movimentos sociais, importando perquirir acerca do embate entre universalismo e relativismo, a fim de, ao final, compreender no que consiste a teoria multicultural tanto quanto sua imbricação com os direitos das comunidades tradicionais.

Segundo afirma Flávia Piovesan, a visão universalista é o cenário que possibilitou pensar em um sistema internacional de proteção aos direitos humanos, nos moldes idealizados pela Declaração dos Direitos Humanos de 1948, e resulta por si só da dignidade humana, enquanto atributo intrínseco à condição de ser humano, sendo defensível “o mínimo ético irreduzível – ainda que possa se discutir o

³⁸ O artigo 2º do Decreto nº 4.887 de 2003 dispõe que “Consideram-se remanescentes das comunidades dos quilombos, para os fins deste Decreto, os grupos étnico-raciais, segundo critérios de auto-atribuição, com trajetória histórica própria, dotados de relações territoriais específicas, com presunção de ancestralidade negra relacionada com a resistência à opressão histórica sofrida”.

alcance deste 'mínimo ético' e dos direitos nele compreendidos”³⁹.

Neste diapasão, a universalização dos direitos humanos pressupõe valores, julgamentos morais e escolhas comportamentais que possuem valor absoluto e aplicam-se a todos os homens, de modo que não há como deixar de concordar com Andrea Semprini, quanto à consideração de que o universalismo é um engodo, em razão de exigir a eliminação das diferenças, “reduzindo ao silêncio as vozes discordantes e transformando em obrigação universal o que é somente um ponto de vista particular”.⁴⁰

Enquanto o universalismo dos direitos humanos exprime preocupação com o indivíduo, de maneira diametralmente oposta, o relativismo cultural volta-se aos grupos sociais e às minorias para aduzir a impossibilidade de estabelecer apenas um ponto de vista sobre o conhecimento, a moral, a justiça e a cultura, enquanto existam entidades coletivas a aspirar diferentes reivindicações e projetos sociais⁴¹. A posição relativista dos direitos humanos apregoa que “cada cultura possui seu próprio discurso acerca dos direitos fundamentais”, relacionado aos específicos contextos históricos e culturais plasmados, sendo imperioso “que se respeitem as diferenças culturais apresentadas por cada sociedade, bem como seu peculiar sistema moral”⁴². Então, a assunção da corrente relativista significa aceitar a ausência de diálogos entre as culturas e, conseqüentemente, acobertar eventuais violações de direitos humanos em nome da elevação de certo conjunto de valores.

Como se pode observar, importa que ambos os modelos de fundamentação e dos direitos humanos sejam superados, a uma porquanto o universalismo acaba desconsiderando as peculiaridades dos grupos subalternos, ao desejar uma sociedade homogênea e regulada por princípios universais, a duas porque o relativismo impede a conciliação entre as culturas, em virtude de romper as possibilidades de diálogo com outras entidades por considerá-las inferiores.

³⁹ PIOVESAN, Flávia. **Declaração Universal de Direitos Humanos: desafios e perspectivas**. Disponível em <<http://www.comitepaz.org.br/download/DH%20-%20Desafios%20e%20Perspectivas%20-%20Fpiovesan.pdf>>. Acesso em: 07 de outubro de 2013.

⁴⁰ SEMPRINI, Andrea. **Multiculturalismo**. Bauru: EDUSC, 1999. p. 93.

⁴¹ Ibidem, p. 92.

⁴² PIOVESAN, Flávia. **Direitos Humanos e Direito Constitucional Internacional**. 13 ed. São Paulo: Saraiva, 2002. p. 215-216.

Diante dos equívocos asseverados pelas teorias universalista e relativista, Boaventura de Souza Santos argumenta que os direitos humanos somente possuem o condão de servir à emancipação do ser humano caso haja compreensão entre as culturas e diálogo intercultural, alcançados por meio do método de interpretação denominado hermenêutica diatópica e que permitirão solver as tensões dialéticas entre regulação social e emancipação social, Estado e sociedade civil, Estado-nação e globalização⁴³. Levando em conta que as políticas internacionais de efetividade dos direitos humanos têm superado àquelas empreendidas no âmbito interno, o referido sociólogo parte da constatação de que se fazem presentes tantas formas de globalização, entendida como “o processo pelo qual determinada condição ou entidade local estende sua influência a todo o globo e, ao fazê-lo, desenvolve a capacidade de designar como local outra condição social ou entidade rival”⁴⁴, quantos forem os conjuntos de relações sociais possíveis. Alude a existência dos processos de globalização intitulados: (i) localismo globalizado, no qual há a propagação de um fenômeno, entidade, condição ou conceito local; (ii) globalismo localizado, correspondente aos impactos nas condições locais ocasionados pela imposição do processo anterior; (iii) cosmopolitismo insurgente e subalterno, mediante o qual se dá a reunião de movimentos e organizações na luta em oposição à exclusão e discriminação social; (iv) patrimônio comum da humanidade, ou seja, valores que se reportam exclusivamente ao globo dada a sua natureza. Os dois primeiros modos de globalização descritos são “de cima para baixo” ou hegemônicos, os últimos remetem à globalização contra-hegemônica ou “de baixo para cima”.⁴⁵

Para fins de efetivação dos direitos humanos, cumpre atentar à circunstância de que os efeitos produzidos pelo localismo globalizado identificam-se com os operados pela universalização dos direitos humanos. Os direitos humanos apenas deixam de desempenhar o papel de globalização hegemônica quando sofrem

⁴³ SANTOS, Boaventura de Souza. Para uma concepção intercultural dos direitos humanos. In: SARMENTO, Daniel; IKAWA, Daniela; PIOVESAN, Flávia (Coord.). **Igualdade, diferença e direitos humanos**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

⁴⁴ Ibidem, p. 8.

⁴⁵ SANTOS, Boaventura de Souza. Para uma concepção intercultural dos direitos humanos. In: SARMENTO, Daniel; IKAWA, Daniela; PIOVESAN, Flávia (Coord.). **Igualdade, diferença e direitos humanos**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008. p. 8-12.

reconceitualização como interculturais, pois que “o multiculturalismo emancipatório é a pré-condição de uma relação equilibrada e mutuamente potenciadora entre competência global e legitimidade local”.⁴⁶

Ademais, há a necessidade de restarem satisfeitas cinco condições imprescindíveis, sendo que a primeira delas consiste justamente na superação do debate entre universalismo e relativismo cultural. Para Boaventura de Souza Santos,

“Trata-se de um debate intrinsecamente falso, cujos conceitos polares são igualmente prejudiciais para uma concepção emancipatória dos direitos humanos. Todas as culturas são relativas, mas o relativismo cultural, enquanto posição filosófica, é incorrecto. Mesmo que todas as culturas aspirem a preocupações e valores cuja validade depende do contexto da sua enunciação, o universalismo cultural, enquanto posição filosófica, é, precisamente, por isso, incorrecto”.⁴⁷

Concomitantemente, impende abrir a percepção à circunstância de que todas as culturas, ainda que não as concebam em termos de direitos humanos, têm concepções de dignidade humana. Nisto consiste também o multiculturalismo, identificar semelhantes preocupações ou aspirações entre diferentes culturas, mas que se transmitiram através de distintos conceitos. A terceira e quarta premissas a serem preenchidas relacionam-se com a exigência de não se ultimar a tomada de consciência quanto à incompletude de todas as culturas e a várias versões de dignidade humana que uma mesma cultura possui, no que é devido preferir aquela que apresenta grau de reciprocidade, relativamente aos direitos humanos, mais alargado. Por derradeiro, a última condição diz respeito às frentes que as políticas emancipatórias devem saber distinguir, quais sejam a luta pela igualdade e a luta pelo reconhecimento igualitário das diferenças.

Entretanto, tal procedimento hermenêutico não pretende alcançar a igualdade entre as culturas, senão frisar as diferenças que apresentam. Nada obstante a finalidade da hermenêutica diatópica consistir na compreensão de determinada cultura a partir das premissas de argumentação exibidas, o procedimento de interpretação não olvida que a assimilação das diferenças de uma dada cultura por outras conduz aos mesmos equívocos perpetrados pelo universalismo. Daí que “as

⁴⁶ Ibidem, p. 13.

⁴⁷ Ibidem, p. 17.

peças e os grupos sociais têm o direito de ser iguais quando a diferença os inferioriza, e o direito a ser diferentes quando a igualdade os descaracteriza”⁴⁸.

A hermenêutica diatópica restou caracterizada da seguinte forma:

“A hermenêutica diatópica baseia-se na ideia de que os *topoi* de uma dada cultura, por mais fortes que sejam, são tão incompletos quanto a própria cultura a que pertencem. Tal incompletude não é visível a partir do interior dessa cultura, uma vez que a aspiração à totalidade induz a que se tome a parte pelo todo. O objectivo da hermenêutica diatópica não é, porém atingir a completude – um objectivo inatingível – mas, pelo contrário, ampliar ao máximo a consciência de incompletude mútua através do diálogo que se desenrola, por assim dizer, com um pé numa cultura e outro, noutra”⁴⁹.

Neste sentido, confira-se o entendimento de Carlos Frederico Marés de Souza Filho e Kerlay Lizane Arbos acerca do reconhecimento de direitos específicos para comunidades tradicionais à luz do multiculturalismo:

“A partir desta tensão entre igualdade e diferenças é possível buscar um multiculturalismo democrático como política capaz de reconhecer a singularidade de cada cultura, ampliando o diálogo e aliando princípios constitucionais de dignidade e de respeito à diversidade cultural”.

Logo, verifica-se que o critério de autodefinição está em total conformidade com a concepção multicultural dos direitos humanos, haja vista possibilitar que o grupo étnico não seja assimilado pelos padrões impostos por culturas dominantes.

1.3 A luta por redistribuição e por reconhecimento das comunidades de quilombo

Desde as décadas de 30 e 40 do século anterior, há a defesa pelo movimento negro de que a abolição do trabalho escravo não significou nada além de um marco simbólico aos africanos escravizados e seus descendentes, porquanto não se fez acompanhar de quaisquer medidas compensatórias, como o acesso à terra, ou destinadas à inclusão do povo negro recém liberto no sistema de trabalho livre.

⁴⁸ SANTOS, Boaventura de Souza. Para uma concepção intercultural dos direitos humanos. In: SARMENTO, Daniel; IKAWA, Daniela; PIOVESAN, Flávia (Coord.). **Igualdade, diferença e direitos humanos**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008. p.

⁴⁹ Idem, p. Ademais, os *topoi* são “pontos de vista amplamente aceites, de conteúdo muito aberto, inacabado ou flexível, e facilmente adaptável a diferentes contextos de argumentação” que possibilitam a produção de diálogos. SANTOS, Boaventura de Souza. **A crítica da razão indolente: contra o desperdício da experiência**. São Paulo: Cortez, 2001. p. 99.

Segundo a antropóloga Ilka Boaventura Leite, a dívida a ser resgatada pelo aparato estatal encontra-se fulcrada em dois planos: as vantagens obtidas pelos grandes proprietários a partir da exploração de mão-de-obra escrava negra desde o século XVI em solo pátrio e, por outro lado, as mazelas discriminatórias e estigmatizantes advindas dessa condição de espoliação, mesmo após o ordenamento jurídico ter garantido, formalmente, a igualdade dessa minoria étnica. Dessa forma, verifica-se que as demandas reparatórias das comunidades quilombolas não se resumem a exigências de cunho reparatório, mas, sobretudo, a pretensões que viabilizem o reconhecimento de sua identidade, seus modos de vida, sua territorialidade específica.

Neste sentido, explica a antropóloga que

“A expressão ‘remanescente das comunidades de quilombos’, que emerge na Assembléia Constituinte de 1988, é tributária não somente dos pleitos por títulos fundiários, mas de uma discussão mais ampla travada nos movimentos negros e entre parlamentares envolvidos com a luta anti-racista. O quilombo é trazido novamente ao debate para fazer frente a um tipo de reivindicação que, à época, alude a uma ‘dívida’ que a nação brasileira teria para com os afro-brasileiros em consequência da escravidão, não exclusivamente para falar em propriedade fundiária”.⁵⁰

Segundo Ilka Boaventura Leite, o pano de fundo para as reivindicações do movimento negro da Assembleia Constituinte de 1987 iniciou em 1931 com a criação da Frente Negra Brasileira – FNB, visando ao resgate de uma dívida histórica do Estado calcada em duas frentes: as vantagens obtidas pelos grandes proprietários a partir da exploração de mão-de-obra escrava negra desde o século XVI em solo pátrio e, por outro lado, as mazelas discriminatórias e estigmatizantes advindas dessa condição de espoliação, mesmo após o ordenamento jurídico ter garantido, formalmente, a igualdade dessa minoria étnica. Nesse andar, as demandas emancipatórias seriam silenciadas a partir de 1937, com cassação da FNB, transformada em partido político no ano anterior, em decorrência da decretação do Estado Novo, para voltar à agenda política nacional durante os preparativos de elaboração da Carta Atual⁵¹.

⁵⁰ BOAVENTURA, Ilka Leite. **Os quilombos no Brasil: questões conceituais e normativas**. Disponível em: <<http://www.nuer.ufsc.br/artigos/osquilombos.htm>>.

⁵¹ LEITE, Ilka Boaventura. **Os quilombos no Brasil: questões conceituais e normativas**. Disponível em: <<http://www.nuer.ufsc.br/artigos/osquilombos.htm>>.

Neste sentido:

“O quilombo é trazido novamente ao debate para fazer frente a um tipo de reivindicação que, à época, alude a um 'dívida' que a nação brasileira teria para com os afro-brasileiros em consequência da escravidão, não exclusivamente para falar em propriedade fundiária. Uma primeira questão que se impõe diz respeito à política de ação afirmativa e como ela vem sendo feita (ou não) no Brasil. Desde os anos 30, algumas vozes militantes defendem fortemente a ideia de reparação, da abolição como 'um processo inacabado' e da 'dívida em dois planos: a herdada dos antigos senhores e a marca que ficou em forma de estigma, seus efeitos simbólicos, geradores de novas situações de exclusão. A exclusão como fato e como símbolo”⁵².

Conforme dá conta o historiador Aldemir Fiabani, a pauta das demandas da população negra retorna ao cenário político em 1980 com os trabalhos capitaneados por Mundinha Araújo nas comunidades negras rurais do Maranhão, pelos quais se identificaram conflitos agrários nas comunidades de quilombo de Jacaraí dos Pretos, Cajueiro, Santa Rosa dos Pretos, Bom Jesus dos Pretos e Matões da Rita⁵³.

O aprofundamento dos debates sobre as vicissitudes fundiárias das comunidades rurais negras ocorreu no I Encontro de Comunidades Negras Rurais realizado em São Luís – MA no ano de 1986 contando com a participação de líderes sindicais e do movimento negro⁵⁴.

O referido Encontro teve como objetivo primordial a discussão dos direitos que deveriam ser concretizados às populações negras. No mesmo ano, tais debates voltaram a ser discutidos em nível mais amplo na Convenção Nacional do Negro – CNN, em Brasília, e convocada pelo Movimento Negro Unificado. De fato, a CNN havia sido instalada para reunir as pautas que seriam levadas aos parlamentares constituintes, servindo também para dar a maior visibilidade às comunidades quilombolas⁵⁵.

Com efeito, esse evento é o embrião do artigo 68 do ADCT, na medida em

⁵² **Idem.**

⁵³ FIABANI, Aldemir. **Os novos quilombos: luta pela terra e afirmação étnica no Brasil [1988-2008]**. Disponível em: <<http://www.ufgd.edu.br/reitoria/neab/downloads/os-novos-quilombos-luta-pela-terra-e-afirmacao-etnica-no-brasil-1988-2008-2013-aldemir-fiabani-1>>. p. 198.

⁵⁴ **Idem**, p. 104.

⁵⁵ FIABANI, Aldemir. **Os novos quilombos: luta pela terra e afirmação étnica no Brasil [1988-2008]**. Disponível em: <<http://www.ufgd.edu.br/reitoria/neab/downloads/os-novos-quilombos-luta-pela-terra-e-afirmacao-etnica-no-brasil-1988-2008-2013-aldemir-fiabani-1>>. p. 104.

que restara elaborada uma proposta de norma vocacionada à garantia de direitos fundiários para as comunidades negras rurais, a qual fora apresentada pela então deputada Benedita da Silva, membro da Mesa dirigente dos trabalhos da constituinte e da subcomissão de negros, populações indígenas, Pessoas Deficientes e Minorias, ao Congresso Nacional Constituinte em 06 de maio de 1987, sob a insígnia de “dispositivos sobre direito à moradia, título de propriedade de terras às comunidades negras remanescentes dos quilombos, o bem imóvel, improdutivo e distribuição de terras para fins de reforma agrária. A proposta original sofreu alteração, por meio da emenda proposta, igualmente, pelo movimento negro, e apresentada como sendo de autoria do deputado Carlos Alberto Caó à Assembleia Nacional Constituinte em 20 de outubro de 1987, a fim de que fosse incorporada no Título X, correspondente às disposições transitórias, portando o seguinte teor: “Fica declarada a propriedade definitiva das terras ocupadas pelas comunidades negras remanescentes de quilombos, devendo o Estado emitir-lhes os títulos respectivos. Ficam tombadas essas terras bem como documentos referentes à história dos quilombos no Brasil”⁵⁶.

Entre as emendas modificativas, cabe transcrever a que foi proposta pelo Deputado Eliel Rodrigues (PMDB – PA):

“Suprima-se do texto do referido artigo, a sua primeira parte, e dê-se nova redação ao restante do texto citado, dispositivo, de modo que o mesmo assim se expresse: Artigo 25 – Ficam tombadas as terras das comunidades negras remanescentes dos antigos quilombos, bem como todos os documentos referentes à sua história no Brasil.”⁵⁷

O fragmento relacionado ao *tombamento dos documentos referentes à história dos quilombos* ficou dissociado do direito territorial conferido para comunidades de quilombo, sendo inserido no corpo permanente da Constituição.

No particular, o antropólogo José Maurício Arruti sugere que o exilamento do direito fundiário das comunidades de quilombo no corpo transitório da Constituição evidencia que o campo da cultura era o limite para o reconhecimento público e

⁵⁶ ARRUTI, José Maurício Paiva Andion. **Mocambo: antropologia e história do processo de formação quilombola**. Bauru, SP: Edusc, 2006. p. 68.

⁵⁷ *Idem*, p. 69.

político das demandas propostas pela população negra.⁵⁸

Destarte, em que pesem o imprevisto e as incertezas que permearam o contexto histórico de inclusão do texto do artigo 68 na Constituição Federal, a aprovação do dispositivo não ocorreu sem a luta dos membros de comunidades de quilombo em busca de reconhecimento e redistribuição.

A par disso, na visão da antropóloga Ilka Boaventura Leite, a inclusão do direito à propriedade definitiva entre as disposições transitórias sugere se acreditava na quase inexistência de comunidades quilombolas dentro do território brasileiro, constituindo “casos raros e pontuais, como o do quilombo de Palmares”, de forma que seria desnecessário que o art. 68 permanecesse na parte fixa da Carta de 1988, tituladas as terras ocupadas pelas poucas comunidades negras que se supunha existir.⁵⁹ Em verdade, a inserção do artigo 68 do ADCT à Constituição Federal não se fez acompanhar de debates teóricos claros e aprofundados sobre os efeitos sociais que poderiam surgir. Segundo o constituinte José Carlos Sabóia, então integrante da Comissão de Índios, Negros e Minorias, a introdução deste comando constitucional deu-se “no apagar das luzes” e, tão somente, em razão da forte atuação exercida pelo movimento negro do Rio de Janeiro na Assembleia Constituinte de 1987.⁶⁰

Da mesma forma o movimento negro não se encontrava sem dúvidas quanto ao conteúdo do direito que seria encartado no corpo constitucional transitório. Entrementes entre a militância negra organizada havia o consenso de que se deveria aproveitar o “momento propício” para a afirmação dos direitos das comunidades quilombolas, uma vez que os parlamentares que se mostrassem contrários à aprovação do texto do artigo 68 do ADCT muito provavelmente receberiam a pecha de racista, tendo vista que o ano de promulgação da Constituição Federal de 1988 foi o centenário da Abolição da Escravatura, além do desconhecimento dos constituintes sobre a realidade fundiária de tais grupos

⁵⁸ ARRUTI, José Maurício Paiva Andion. **Mocambo: antropologia e história do processo de formação quilombola**. Bauru, SP: Edusc, 2006. p. 69-70.

⁵⁹ LEITE, Ilka Boaventura **apud** FIABANI, Aldemir. **Os novos quilombos: luta pela terra e afirmação étnica no Brasil [1988-2008]**. Disponível em: <<http://www.ufgd.edu.br/reitoria/neab/downloads/os-novos-quilombos-luta-pela-terra-e-afirmacao-etnica-no-brasil-1988-2008-2013-aldemir-fiabani-1>>. p. 140.

⁶⁰ ARRUTI, José Maurício Paiva Andion. **Opus citatum**. p. 67.

étnicos.

Consoante alusão do deputado Luiz Alberto (PT – BA), coordenador do Movimento Negro Unificado, à época da Assembleia Nacional Constituinte de 1987, a única certeza da militância negra, no que tange ao artigo 68 do ADCT, é que o texto a ser aprovado “deveria ter um sentido de reparação dos prejuízos trazidos do processo de escravidão e por uma abolição que não foi acompanhada por nenhuma forma de compensação, como o acesso à terra”.⁶¹

Neste diapasão, anote-se que as demandas atuais por justiça social aparecem divididas em dois grandes polos. De um lado, há o discurso da redistribuição que prima pela alocação mais justa dos recursos e bens. De outro lado, verificamos os proponentes do reconhecimento como política emancipatória a ser almejada.

Do que acima, depreende-se que a luta do movimento negro para inclusão do texto do art. 68 do ADCT no bojo da Constituição Federal, nada obstante guarde relação com as demandas dos grupos minoritários, sejam étnicos, sejam sociais, por redistribuição, diz respeito à busca por reconhecimento de sua identidade, vinculada a sua trajetória histórica de resistência aos mecanismos de discriminação racial.

2. A constitucionalidade do Decreto nº 4.887 de 2003

Como destacado alhures, o Decreto nº 4.887, de 20 de novembro de 2003, que regulamenta o procedimento para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas por remanescentes das comunidades de quilombo de que trata o art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, indica o emprego do critério de autoatribuição na tarefa de identificar os remanescentes das comunidades de quilombo.

⁶¹ ARRUTI, José Maurício Paiva Andion. **Mocambo: antropologia e história do processo de formação quilombola**. Bauru, SP: Edusc, 2006. p. 68.

No entanto, em 25 de junho de 2004, o Partido da Frente Liberal – atualmente denominado Partido Democratas – propôs uma ação direta de inconstitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal, com o objetivo de impugnar a validade do Decreto nº 4.887/2003.

A tese central da petição inicial de interposição da ADI 3239 baseia-se na alegação de que o Decreto 4.887/03, tendo regulamentado diretamente o artigo 68 do ADCT, seria um decreto autônomo. Ademais, refere que, em nosso ordenamento jurídico, os decretos apenas têm por função a regulamentação de leis em sentido estrito, consoante disposição contida no artigo 84, IV, da CF/88, assim como da organização e funcionamento da Administração Pública, desde que tal não importe em aumento de despesas.

A petição inicial da ADI 3239 apresenta, ainda, insurgência com relação ao critério de autoatribuição, previsto no artigo 2º do Decreto 4.887/2003, sob a alegação de que a adoção de tal critério implica na concessão do direito cultural e fundiário encartado no artigo 68 do ADCT a pessoas que não se caracterizam como os beneficiários que o dispositivo constitucional visou à proteção.

A tese final da ação direta de inconstitucionalidade busca invalidar a caracterização normativa das terras quilombolas, prevista pelo Decreto 4.887/2003 como aquelas que servem à reprodução física, social, econômica e cultural das comunidades de quilombo argumentando para tanto que as atividades de caça e de pesca por terem sido comuns aos quilombolas são hábeis para demonstrar a contento que o desenvolvimento de tal grupo étnico não se restringiu aos limites do próprio quilombo. A petição inicial insurge-se contra a pretensa sujeição imposta pelo Decreto 4.887/2003 quanto à delimitação das áreas a serem titularizadas a partir dos critérios indicados pelos remanescentes das comunidades de quilombo, pois que o procedimento na prática significa atribuir ao interessado o direito de demarcar o território que lhe será reconhecido. O Partido da Frente Liberal defende que as áreas a serem demarcadas e titularizadas pelo Poder Público correspondem apenas e tão somente ao território no qual houve durante a fase imperial da história do Brasil a formação de quilombos.

Ademais, ressalta-se que a desapropriação de terras particulares para fins de transferi-las aos remanescentes das comunidades de quilombo não encontra supedâneo entre as modalidades instituídas no art. 5º, inciso XXIV, da Constituição Federal.

No presente capítulo, serão analisados os argumentos expendidos na petição da ADI 3239, a fim de ver reconhecida a inconstitucionalidade do Decreto 4.887/2003, defendendo a improcedência da Ação Direta de Inconstitucionalidade.

2.1 A descaracterização do Decreto 4.887/03 como regulamento autônomo

Como foi dito anteriormente, a petição inicial de interposição da ADI 3239 emprega como fundamento à declaração de inconstitucionalidade do Decreto 4.887/03 a alegação de que se trata de regulamento autônomo.

No entanto, cumpre aclarar que o referido Decreto 4.887/03, destinando-se a regulamentar o processo administrativo que viabiliza a aplicação do art. 68 do ADCT, nada mais é do que uma concretização dos princípios e das regras gerais estabelecidas para disciplinar o processo administrativo da União⁶².

Com efeito, diante das peculiaridades que envolvem a questão quilombola, foi necessária a edição do Decreto 4.887/03, o qual se conforma, simultaneamente, aos princípios e regramentos gerais estabelecidos pela Lei n.º 9.784/99 para reger o processo administrativo em âmbito federal, assim como às especificidades que envolvem o reconhecimento das terras ocupadas por comunidades quilombolas. Desta forma, demonstra-se que o Decreto 4.887/03 tem como supedâneo a Lei n.º 9.784 tanto quanto a própria Constituição Federal, não havendo falar em decreto autônomo.

Como se não bastasse, a edição do Decreto 4.887/03 encontra guarida na Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho, que versa acerca dos

⁶² SARMENTO, Daniel. **Territórios quilombolas e Constituição: a ADI 3239 e a constitucionalidade do Decreto 4.887/03**. Disponível em: <http://6ccr.pgr.mpf.mp.br/documentos-e-publicacoes/docs_artigos/Territorios_Quilombolas_e_Constituicao_Dr._Daniel_Sarmento.pdf>.

povos indígenas, bem assim dos povos tradicionais, entendidos como aqueles “cuja condições sociais culturais e econômicas os distingam de outros setores da coletividade nacional, e que sejam regidos, total ou parcialmente, por seus próprios costumes ou tradições ou por legislação especial”. Neste sentido, conforme bem destacou o Procurador da República Daniel Sarmento, a incidência da citada Convenção aos remanescentes das comunidades de quilombo é inequívoca, haja vista que o grupo étnico mantém entre si relações socioculturais específicas, tais aos modos de apropriação dos recursos naturais e ao compartilhamento de decisões sobre o destino da coletividade, que os distinguem do restante da sociedade.

No ponto específico, merece destaque a previsão empreendida pela Convenção 169 sobre a necessidade de proceder-se ao reconhecimento dos direitos que os povos indígenas e as comunidades tradicionais têm sobre as terras que tradicionalmente ocupam. Ademais, não para por aí o diploma internacional, consignando a obrigação dos Estados relativamente à adoção de “procedimentos adequados no âmbito do sistema jurídico nacional para solucionar as reivindicações de terras formuladas pelos interessados”. Em sendo assim, desponta que a Convenção 169 da OIT também serve de fundamento legal suficiente à edição do Decreto 4.887/03.

Cumprido esclarecer que a Convenção 169 da OIT fora concluída pelo Presidente da República e, após, submetida ao Congresso Nacional, autoridade interna esta que decidiu pela aprovação de seu texto. A integração da referida Convenção ao ordenamento jurídico brasileiro foi perfectibilizada em 2004 quando de sua promulgação pelo Chefe do Executivo. Destarte, verifica-se que, quando da edição do Decreto 4.887/03, os dois órgãos incumbidos de analisarem a viabilidade de o país integrar tratados internacionais já haviam se posicionado a favor da adesão às normas de direitos humanos veiculadas na Convenção 169.

No que diz respeito ao momento de incorporação dos tratados internacionais no Direito brasileiro, nada obstante o Supremo Tribunal Federal apenas admitida que a invocação, no âmbito doméstico, de normas constantes de tratados ou acordos internacionais possa ocorrer após restarem promulgados, mediante decreto, pelo Presidente da República, não há como deixar de reconhecer na Convenção 169

da OIT a existência de fundamento jurídico suficiente à edição do Decreto 4887/03. E isto porquanto a adoção da tese defendida pela Corte Superior brasileira conduz ao descumprimento pelo Brasil da obrigação de proteger os direitos humanos de forma adequada, decorrente dos compromissos internacionais assumidos. Logo, chega-se à conclusão de que a declaração de inconstitucionalidade do Decreto 4887/03 consistiria em afronta à razoabilidade, uma vez que se faria tabula rasa dos compromissos internacionais firmados pelo Brasil e, por conseguinte, dos atos praticados com a finalidade de cumpri-los.

Ainda, anote-se que a desnecessidade de lei formal para edição do Decreto 4887/03 decorre também da aprovação da Medida Provisória n.º 1.911-11, de 26 de outubro de 1999, mediante a qual se incorporou ao rol de atribuições do Ministério da Cultura a expressa competência de dar “cumprimento do disposto no art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias”; com a inserção da alínea c, pela dita medida provisória, no art. 14, V, da Lei nº 9.649/98. Este dispositivo, então, passou a vigorar da seguinte maneira:⁶³

“Art.14. Os assuntos que constituem área de competência de cada Ministério são os seguintes:
 (...)V – Ministério da Cultura:
 a) política nacional da cultura;
 b) proteção do patrimônio histórico e cultural;
 c) cumprimento do disposto no art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.”

Da mesma forma, a Medida Provisória 2.216-37, de 27 de dezembro de 2000, atribuiu à Fundação Cultural Palmares a competência expressa de cumprir o disposto no art. 68 do ADCT, acrescentando no art. 2º da Lei nº 7.668/98 o inciso III e o parágrafo único, *in verbis*:⁶⁴

“Art. 2.º A Fundação Cultural Palmares – FCP poderá atuar, em todo o território nacional, diretamente ou mediante convênios ou contrato com Estados, Municípios e entidades públicas ou privadas, cabendo-lhe:

⁶³ SUNDFELD, Carlos Ari. O direito à terra das comunidades quilombolas: artigo 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Disponível em: <http://www.sbdp.org.br/arquivos/material/432_Comunidades_quilombolas_direito_a_terra.pdf>.

⁶⁴ SUNDFELD, Carlos Ari. O direito à terra das comunidades quilombolas: artigo 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Disponível em: <http://www.sbdp.org.br/arquivos/material/432_Comunidades_quilombolas_direito_a_terra.pdf>.

I – promover e apoiar eventos relacionados com seus objetivos, inclusive visando à interação cultural, social, econômica e política do negro no contexto social do país;

II – promover e apoiar o intercâmbio com outros países e com entidades internacionais, através do Ministério das Relações Exteriores, para a realização de pesquisas, estudos e eventos relativos à história e à cultura dos povos negros.

III – realizar a identificação dos remanescentes das comunidades dos quilombos, proceder ao reconhecimento, à delimitação e à demarcação das terras por eles ocupadas e conferir-lhes a correspondente titulação.

Parágrafo único. A Fundação Cultural Palmares – FCP é também parte legítima para promover o registro dos títulos de propriedade nos respectivos cartórios imobiliários.”

Importa considerar, por fim, que a constitucionalidade do Decreto 4887/03 foi proferida no bojo do julgamento do Agravo de Instrumento 2008.04.00.010160-5/PR, onde se consignou a desnecessidade de lei formal para a edição do diploma questionado, assim como que sua aprovação possui como objeto a regulamentação das disposições do art. 68 do ADCT. Colaciono o excerto do julgado, em virtude de sua pertinência com o presente trabalho:

“A leitura inicial do artigo dá conta do reconhecimento da propriedade definitiva, com a necessária emissão dos títulos, para os "remanescentes das comunidades de quilombos que estejam ocupando suas terras". O artigo buscava, apenas: a) o reconhecimento desta propriedade definitiva; b) a necessária titulação. Não dispunha, contudo, do que constituiria "remanescentes das comunidades de quilombos", nem o procedimento. Assegura, pois, um direito a tais comunidades e, portanto, auto-aplicável, nos termos da leitura do art. 5º, § 1º. Não previa necessidade de lei em sentido formal, nem estabelecia procedimento. Caberia verificar, pois, se o Decreto nº 4.887/2003 criara inovação na ordem jurídica ou mesmo direitos, o que lhe seria vedado.

A edição de lei em sentido formal, em princípio, é desnecessária. Primeiro, porque quando se fez necessária lei em sentido formal- aqui incluída a possibilidade de medida provisória-, a disposição constitucional sempre foi expressa. Segundo, porque a MP nº 2.216-37, de 31-08-2001, anterior ao regime da EC nº 32/20021, determinou: 1) à Fundação Cultural Palmares a realização de "identificação dos remanescentes das comunidades dos quilombos, proceder ao reconhecimento, a delimitação e à demarcação das terras por ele ocupadas e conferir-lhes a correspondente titulação" (art. 2º, III, da Lei nº 7.688/1988); 2) ao Ministério da Cultura a competência para "aprovar a delimitação das terras dos remanescentes das comunidades dos quilombos, bem como determinar as suas demarcações, que serão homologadas mediante decreto" (art. 14, IV, "c", da Lei nº 9.649/98). Terceiro, porque, estando presentes todos os elementos necessários para fruição do direito, desnecessária a edição de lei formal, podendo, pois, o procedimento ser regulamentado por decreto, na esteira do precedente do STF na ADIN 1.590/SP (rel. Min. Sepúlveda Pertence, julg. 19-06-1997), segundo o qual "suposta a eficácia plena e a aplicabilidade imediata", a sua implementação, "não dependendo de complementação normativa", não parece "constituir matéria de reserva à lei formal" e, no âmbito do Executivo poderia "ser determinada por decreto".

Isto já seria suficiente para a descaracterização, preliminar, da inconstitucionalidade. Ocorre que o Decreto questionado foi expedido em 20-11-2003, quando já estava em vigor, no âmbito normativo interno, a Convenção 169 da OIT, ratificada pelo Brasil em 19-06-2002 por meio do Decreto Legislativo nº 142/2002.

(...)

Neste contexto, pois, o referido Decreto viria disciplinar as disposições do art. 68 do ADCT, aduzidas dos critérios fixados na Convenção nº 169-OIT. Esta, por sua vez, plenamente aplicável aos quilombolas, porque incluídos estes na disposição do art. 1.1."a" como "povos tribais", no sentido de serem aqueles que, "em todos os países independentes, cujas condições sociais, culturais e econômicas os distingam de outros setores da coletividade nacional, e que sejam regidos, total ou parcialmente, por seus próprios costumes ou tradições ou legislação especial". Ademais, previu que: a) os governos deverão "adotar as medidas que sejam necessárias para determinar as terras que os povos interessados ocupam tradicionalmente e garantir a proteção efetiva dos seus direitos de propriedade e posse" (art. 14, 2); b) deverão ser "instituídos procedimentos adequados no âmbito do sistema jurídico nacional para solucionar as reivindicações de terras formuladas pelos povos interessados" (art. 14, 3 c/art. 1.3, no tocante ao entendimento de "povos" da Convenção). Daí porque o regulamento poderia disciplinar tais situações."

Portanto, depreende-se que tanto a Lei n.º 9.784/99 e a Convenção 169 da OIT como também as Medidas Provisórias 1.911-11 e 2.216-37 constituem fundamentos bastantes à edição do Decreto 4.887/03.

2.2 A autoaplicabilidade do artigo 68 do ADCT

Um importantíssimo argumento para o desprovemento da ação direta de inconstitucionalidade diz respeito à autoaplicabilidade do artigo 68 do ADCT, em decorrência de sua conformação como direito fundamental cultural e fundiário.

Preambularmente, faz-se necessário apontar que a característica da aplicabilidade imediata do dispositivo mencionado desponta, inclusive, em virtude de sua localização topográfica no corpo transitório da CRFB. Segundo a doutrina abalizada, as normas jurídicas insertas nos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias possuem a finalidade de acomodar a transição do sistema jurídico anterior com aquele instaurado pela superveniência de nova Constituição, de modo que necessitam estar dotadas de eficácia jurídica suficiente à disciplina imediata das

situações que decorrem dessa situação de transição⁶⁵. De acordo com o jurista Luís Roberto Barroso:

“São precisamente as disposições constitucionais transitórias que disciplinam esta confluência do passado com o presente, da positividade que se impõe com aquela que se esvai. Destinam-se as normas dessa natureza a auxiliar na transição de uma ordem jurídica para outra, procurando neutralizar os efeitos nocivos desse confronto, no tempo, entre regras de igual hierarquia – Constituição nova *versus* Constituição velha – e de hierarquia diversa – Constituição nova *versus* ordem ordinária preexistente”.⁶⁶

Ademais, a aplicabilidade imediata do art. 68 do ADCT justifica-se ante sua conformação como direito fundamental. Neste particular, cumpre frisar que, a despeito do que possa a topologia constitucional sugerir, admite-se o reconhecimento da fundamentalidade de dispositivos inseridos fora do catálogo de direitos fundamentais constante do Título II, tendo o legislador constituinte adotado a tese de abertura material à identificação de posições fundamentais. A partir desta concepção teórica, há a total possibilidade de conferir as características atribuídas aos direitos fundamentais para aqueles direitos previstos de forma implícita no texto constitucional, sediados nele ou em outros instrumentos, qual seja a que maior importância tem aos fins deste estudo a aplicabilidade imediata. É o que se constata a partir da leitura do artigo 5º, § 2º, da CRFB/88, segundo o qual “os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, e dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte”.

Neste contexto, conforme ensinamento de Ingo Wolfgang Sarlet, o princípio da dignidade humana funciona como critério angular para a construção de um conceito material de direitos fundamentais que permite a identificação de posições fundamentais implícitas ou inseridas em outras partes da Constituição.

“Assim, o fato é que – e isto temos por certo – sempre que se puder detectar, mesmo para além de outros critérios que possam incidir na espécie, estarmos diante de uma posição jurídica diretamente embasada e

⁶⁵ ROTHENBURG, Walter Claudius. Direitos dos descendentes de escravos (remanescentes das comunidades de quilombos). SARMENTO, Daniel; IKAWA, Daniela; PIOVESAN, Flávia (Coord.). **Igualdade, diferença e direitos humanos**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

⁶⁶ BARROSO, Luís Roberto. Disposições constitucionais transitórias: natureza, eficácia e espécies; delegações legislativas; validade e extensão; poder regulamentar; conteúdo e limites. **Doutrinas essenciais de direito constitucional**, v. 1, p. 490, maio/2011.

relacionada (no sentido de essencial à sua proteção) à dignidade da pessoa, inequivocamente estaremos diante de uma norma de direito fundamental, sem desconsiderar a evidência de que tal tarefa não prescinde do acurado exame de cada caso”⁶⁷.

Visando evitar uma eventual desvalorização dos direitos fundamentais, o jurista alerta que a ampliação do elenco de direitos fundamentais deve buscar fundamentação simultânea no princípio da dignidade humana e em outros referenciais, tais como o direito à vida ou à saúde, de modo a reduzir a margem de arbítrio do intérprete, não obstante nada impeça que posições fundamentais possam ser autonomamente deduzidas do princípio da dignidade humana⁶⁸. Tal anotação mostra-se relevante, na medida em que a explicitação do conteúdo do princípio da dignidade humana por vezes recolhe algumas dificuldades, tratando-se de um conceito de cunho polissêmico e de contornos vagos. Eis a conceituação formulada por Ingo Wolfgang Sarlet para o princípio da dignidade humana:

“Assim sendo, temos por dignidade da pessoa humana a qualidade intrínseca e distintiva de cada ser humano que o faz merecedor do mesmo respeito e consideração por parte do Estado e da comunidade, implicando, neste sentido, um complexo de direitos e deveres fundamentais que assegurem a pessoa tanto contra todo e qualquer ato de cunho degradante e desumano, como venham a lhe garantir condições existenciais mínimas para uma vida saudável, além de propiciar e promover sua participação ativa e co-responsável nos destinos da própria existência e da vida em comunhão com os demais seres humanos”⁶⁹.

Com efeito, o conteúdo do princípio da dignidade humana congrega, ao menos, duas dimensões. A primeira delas tem conexão com o direito de autodeterminação conferido a cada pessoa enquanto tal para conformar a sua vida de acordo com o seu projeto espiritual. Sob este aspecto, então, o princípio da dignidade humana impõe ao Estado a tarefa de guiar “suas ações tanto no sentido de preservar a dignidade existente, quanto objetivando a promoção da dignidade, especialmente criando condições que possibilitem o pleno exercício e fruição da dignidade, sendo portanto dependente (a dignidade) da ordem comunitária, já que é de se perquirir até que ponto é possível ao indivíduo realizar, ele próprio, parcial ou totalmente, suas necessidades existenciais básicas ou se necessita, para tanto, do concurso do Estado ou da comunidade”. Além desta dimensão do princípio da

⁶⁷ SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007. p. 104.

⁶⁸ **Ibidem**, p. 105-107.

⁶⁹ **Ibidem**, p. 63.

dignidade humana, designada por “dimensão natural” ou “dimensão autonômica”, o referido princípio guarda relação com a formação exitosa, por parte de cada um, de sua própria identidade, segundo alusão de Luhmann⁷⁰.

Ora, a ligação entre o princípio da dignidade humana e o art. 68 do ADCT é facilmente identificada, haja vista que a finalidade do dispositivo constitucional reside na preservação da identidade étnica e cultural dos remanescentes das comunidades de quilombo, a partir da garantia do reconhecimento da propriedade definitiva das terras tradicionalmente ocupadas. Tal reconhecimento conferido ao grupo étnico reputa-se indispensável à proteção dos valores e do modo de vida peculiar das comunidades de quilombo, uma vez que, desalojados de suas terras, o grupo étnico fica propenso à assimilação pela sociedade envolvente e, por via de consequência, ao desaparecimento. Neste sentido, para o Procurador Regional da República Daniel Sarmiento,

“Privado da terra, o grupo tende a se dispersar e a desaparecer, absorvido pela sociedade envolvente. Portanto, não é só a terra que se perde, pois a identidade coletiva também periga sucumbir. Dessa forma, não é exagero afirmar que quando se retira a terra de uma comunidade quilombola, não se está apenas violando o direito à moradia dos seus membros. Muito mais que isso, se atenta contra a própria identidade étnica destas pessoas. Daí porque, o direito à terra dos remanescentes de quilombo é também um direito fundamental cultural (art. 215, CF)”.⁷¹

Outrossim, a fundamentalidade do direito encartado no art. 68 do ADCT foi defendida pela Subprocuradora-Geral da República Deborah Duprat:

“E, ao conferir aos remanescentes das comunidades de quilombos a propriedade das terras por eles ocupados, fê-lo à vista da circunstância de que os territórios físicos onde estão esses grupos constituem-se em espaços simbólicos de identidade, de produção e reprodução cultural, não sendo, portanto, algo exterior à identidade, mas sim a ela imanente. Se assim o é, trata-se, à toda evidência, de norma que veicula disposição típica de direito fundamental, por disponibilizar a esses grupos o direito à vida significativamente compartilhada, por permitir-lhes a eleição de seu próprio destino, por assegurar-lhes, ao fim e ao cabo, a liberdade, que lhes permite instaurar novos processos, escolhendo fins e elegendo os meios necessários para a sua realização, e não mais submetê-los a uma ordem pautada na homogeneidade, onde o específico de sua identidade se perdia na assimilação ao todo. É, ainda, o direito de igualdade que se materializa

⁷⁰ SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007. p. 105-107.

⁷¹ SARMENTO, Daniel. **Territórios quilombolas e Constituição: a ADI 3.239 e a constitucionalidade do Decreto 4.887/03**. Disponível em: <http://6ccr.pgr.mpf.mp.br/documentos-e-publicacoes/docs_artigos/Territorios_Quilombolas_e_Constituicao_Dr._Daniel_Sarmiento.pdf>.

concretamente, assim configurada como igual direito de todos à afirmação e tutela de sua própria identidade.”⁷²

Ainda, sobreleva mencionar que a conformação do art. 68 como norma consagradora de posições fundamentais resta demonstrada, outrossim, em face do vínculo que mantém com o direito fundamental à moradia, o qual inclusive, compondo o mínimo ético existencial, é imprescindível para a tutela da dignidade humana.

Por fim, mas não menos importante, o direito encartado no art. 68 do ADCT confere visibilidade a essas comunidades negras frente à concretização de políticas públicas. Comumente localizadas no meio rural, as demandas das comunidades quilombolas por energia elétrica ou rede de esgoto sanitário, tantas vezes ignoradas, passam a ganhar outro contorno, uma vez tituladas as terras que ocupam. Em não raras vezes, o poder municipal utiliza-se do discurso de que, ainda que não se possa cogitar da ausência de legitimidade, nada pode fazer em face da ausência de título de domínio, no que se refere à materialização das condições básicas que se encontram asseguradas constitucionalmente. Mais do que isso, a partir do reconhecimento constitucional da existência de “quilombos contemporâneos”, as comunidades quilombolas organizadas passam a serem vistas como categoria política, o que de fato possibilita que levantem outras pautas perante o governo.

Destarte, em face de sua configuração como direito fundamental, o direito fundiário e cultural do artigo 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias não necessita da edição de qualquer lei formal para ver produzidos os seus efeitos, pois que goza de aplicabilidade imediata, de modo que a alegação de inconstitucionalidade formal do Decreto 4.887/03 resta afastada.

2.3 A Constitucionalidade do critério de autoatribuição

A partir da leitura da petição inicial de interposição da ação direta de inconstitucionalidade 3239, verifica-se que o seu autor apresenta insurgência contra o critério de autoatribuição, empregado no Decreto 4.887/2003 como elemento

⁷² PEREIRA, Deborah M. Duprat de Britto. **Breves considerações sobre o Decreto 3.912/01.** Disponível em: <http://6ccr.pgr.mpf.mp.br/documentos-e-publicacoes/artigos/documentos-e-publicacoes/docs_artigos/consideracoes_decreto_quilombos_3912_01.pdf>.

essencial para identificar os beneficiários do art. 68. Na concepção do antigo Partido da Frente Liberal, a admissão do critério referido implica estender o direito fundiário e cultural albergado no corpo transitório da CRFB a pessoas que não possuem a qualificação de remanescentes exigida pela norma, de modo a promover uma reforma agrária *sui generis* por via oblíqua. Defende, então, que apenas têm direito à emissão dos respectivos títulos de propriedade os remanescentes de escravos fugidos que estivessem ocupando, quando da promulgação do texto constitucional, com real intenção de donos, as terras sobre as quais se localizavam antigos quilombos.

A toda evidência, o argumento baseado em eventual esvaziamento da finalidade almejada pela norma constitucional, uma vez que o critério de autoatribuição não é o único eleito pelo diploma infraconstitucional para a tarefa de identificar os *remanescentes*, nada obstante figure como o meio mais idôneo para tanto.

No ponto concernente ao critério de autoidentificação, insta tecer algumas elucidações. De forma nenhuma o critério de autoidentificação reduz-se a singela afirmação de pertencimento à qualificação de *remanescentes*. Quer significar, ao contrário, o processo de persistência étnica das comunidades negras rurais relativamente aos modos de apropriação dos recursos naturais, formas de transmissão do conhecimento através das gerações, meios de manifestação de suas convicções religiosas ou morais. Em verdade, trata-se de investigação levada a cabo pelo próprio grupo étnico na busca de elementos que possibilitem a sua conformação como quilombolas.

Em sendo assim, qualquer proposta externa que pretenda identificar determinado grupo étnico a partir de elementos estanques conduz à propagação de arbitrariedades e de violências para com as identidades em questão, afora se mostrar tendencialmente discriminatórias.

Outrossim, este parece ser o entendimento do Procurador da República Daniel Sarmiento, ao qual a definição de identidade étnica somente é viabilizada se

forem consideradas as próprias considerações que o grupo étnico envolvido tem de si:

“Trata-se de um critério extremamente importante, na medida em que parte da correta premissa de que, na definição da identidade étnica, é essencial levar em conta as percepções dos próprios sujeitos que estão sendo identificados, sob pena de se cancelarem leituras etnocêntricas ou essencialistas dos observadores externos provenientes de outra cultura, muitas vezes repletas de preconceito. A idéia básica, que pode ser reconduzida ao próprio princípio da dignidade da pessoa humana, é de que na definição da identidade, não há como ignorar a visão que o próprio sujeito de direito tem de si, sob pena de se perpetrarem sérias arbitrariedades e violências, concretas ou simbólicas”.⁷³

O antropólogo Alfredo Wagner Berno de Almeida desenvolve a mesma tese, aludindo que:

“(...) o ponto de partida da análise crítica é a indagação de como os próprios agentes sociais se de finem e representam suas relações e práticas e face dos grupos sociais com que interagem. Esse dado de como os grupos sociais chamados ‘remanescentes’ se autodefinem é elementar, porquanto foi por esta via que se construiu e afirmou a identidade coletiva. (...) Os procedimentos de classificação que interessam são aqueles construídos pelos próprios sujeitos a partir dos próprios conflitos, e não necessariamente aqueles que são produto de classificações externas, muitas vezes estigmatizantes”.⁷⁴

Ademais, o critério de autoatribuição fora adotado no âmbito internacional pela Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho, na medida em que, em seu artigo 1º, item 2, no que diz respeito aos povos indígenas e tribais, estabelece que a consciência da própria identidade funciona como *critério fundamental* para defini-los. Nesta toada, a aplicação da atribuição como meio imprescindível à identificação dos membros das comunidades quilombolas é inafastável, pois afronta as obrigações internacionais que a República Federativa brasileira comprometeu-se a cumprir, além de constituir-se no critério de identificação mais indicado pela antropologia.

⁷³ SARMENTO, Daniel. **Territórios quilombolas e Constituição: a ADI 3.239 e a constitucionalidade do Decreto 4.887/03**. Disponível em: <http://6ccr.pgr.mpf.mp.br/documentos-e-publicacoes/docs_artigos/Territorios_Quilombolas_e_Constituicao_Dr._Daniel_Sarmiento.pdf>.

⁷⁴ ALMEIDA, Alfredo Wagner Berno de. Os quilombos e as novas etnias. In: **Quilombos – Identidade étnica e territorialidade**. O'DWYER, Eliane Cantarino (Org.). Rio de Janeiro: Editora FGV e ABA, 2002. p. 67.

Ainda, para além do critério de autoatribuição, o Decreto 4.887/03 aduz a necessidade de o grupo étnico possuir uma trajetória histórica própria, manter um relacionamento específico com o território ocupado, e ter ancestrais negros com passado relacionado à resistência contra a opressão. Logo, a norma infraconstitucional adota exigências de cunho mais objetivo, de modo a afastar eventuais fraudes e manipulações que possam ser deflagradas por grupos que, visando à dispensação pelo Estado da proteção do art. 68, qualificam-se como *remanescentes* das comunidades de quilombo, ou surgidas no interior da própria coletividade, em decorrência de conflitos políticos.

Na lição de Daniel Sarmento:

“A presença destes requisitos, que podem ser aferidos através de análises antropológicas e históricas, minimiza o risco de manipulações que poderiam de fato ocorrer caso o único elemento exigido para o reconhecimento das comunidades quilombolas fosse a auto-declaração.”⁷⁵

Por fim, não há como deixar de registrar que a impugnação desferida pelo atual partido político Democratas contra o critério de autoidentificação disposto no Decreto 4.887/03 traz à tona concepções arqueológicas de compreensão das comunidades de quilombo. Basta referir que o autor da ação direta de inconstitucionalidade utiliza o termo *remanescentes* para designar aqueles grupos étnicos que, ao longo do tempo, preservariam os *resquícios*, senão as mesmas características, dos quilombos formados até 05 de outubro de 1888, quando da abolição formal da escravatura.

Destarte, força reconhecer a constitucionalidade do critério instituído pelo Decreto 4.887/03 à identificação dos titulares do direito fundiário e cultural encartado no art. 68, sob pena de restarem violados, a um só tempo, a identidade étnica dos quilombolas e a luta em prol de justiça social para com uma parcela da população brasileira que sempre ficou estigmatizada.

⁷⁵ SARMENTO, Daniel. **Territórios quilombolas e Constituição: a ADI 3.239 e a constitucionalidade do Decreto 4.887/03**. Disponível em: <http://6ccr.pgr.mpf.mp.br/documentos-e-publicacoes/docs_artigos/Territorios_Quilombolas_e_Constituicao_Dr._Daniel_Sarmento.pdf>.

2.4 A definição do território quilombola

Por derradeiro, o autor da ADI 3.239 impugna a definição das terras reconhecidas aos remanescentes das comunidades de quilombo, constante dos §§ 2º e 3º, art. 2º, do Decreto 4.887/03, que assim preceitua:

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

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

Para ele, a utilizada de critérios indicados pelos remanescentes das comunidades de quilombo, para a identificação e delimitação da área sobre a qual recairá o reconhecimento da propriedade definitiva, importa que os próprios beneficiários escolham as terras que lhes serão reconhecidas. Sustenta, então, que as áreas passíveis de reconhecimento da propriedade definitiva para os remanescentes das comunidades de quilombo correspondem apenas aos territórios ocupados, pacífica e ininterruptamente, entre os idos de 1888, quando teriam sido formados os quilombos, a 05 de outubro de 1988, data da promulgação da Constituição Federal.

Sob este aspecto em particular, verifica-se que o entendimento manifestado pelo atual Partido Democratas quanto à definição do território quilombola apresenta semelhança com as disposições do Decreto 3.912, de 10 de setembro de 2001, que fora revogado pelo Decreto 4.887/03 cuja constitucionalidade é defendida. Aquele diploma estabelecia, para a materialização do direito encartado no art. 68 do ADCT, que a permanência das comunidades de quilombo sobre as terras que seriam tituladas pelo Poder Público deveria compreender o período que vai de 1888 a 5 de outubro de 1988⁷⁶.

De início, importa anotar a ausência de qualquer motivação razoável na

⁷⁶ O parágrafo único, artigo 1º, do Decreto 3.912/01 dispunha que: “Para efeito do disposto no **caput**, somente pode ser reconhecida a propriedade sobre as terras que: I – eram ocupadas por quilombos em 1888; e II – estavam ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos em 5 de outubro de 1988”.

determinação do termo inicial de ocupação em 1888, uma vez que a formação de quilombos não se iniciou a partir desta data, senão que remonta ao começo da exploração no Brasil de mão-de-obra escrava. A par disso, nada obstante figurar como um marco simbólico, o ano de 1888 – mais exatamente a data 13 de maio de 1888 –, não trouxe significativas mudanças aos ex-cativos e seus descendentes, que continuaram sendo vítimas de descaso quanto às péssimas condições de vida que lhes foram impostas, assim como de preconceito racial. Tampouco aconselha a utilização da data o fato de a abolição formal da escravidão ter ocorrido em 13 de maio de 1888, uma vez que em algumas províncias tal processo já havia sido implementado. No mesmo sentido encontra-se a lição do Procurador Regional da República Walter Claudius Rothenburg, para que:

“A abolição formal da escravidão em 13 de maio de 1888 não deve representar um marco temporal muito importante, pois as notícias dessa abolição – que já havia sido decretada antes (1884) em algumas províncias como Ceará e Amazonas – chegaram em momentos diversos aos diferentes lugares de um país de vastas proporções e precárias condições de transporte e comunicação em fins do século XIX, e não significaram, necessariamente uma alteração efetiva das condições de vida.”⁷⁷

No entendimento da Subprocuradora-Geral da República Deborah Duprat a instituição de prazos determinados, a partir dos quais se podem considerar caracterizados os territórios quilombolas, reclama a adoção do ideal etnocentrista vigente à época da escravidão, eis que pretende conceber a consolidação de quilombos, incluídos aí os processos dinâmicos inerentes a sua fenomenologia, em um espaço territorial que se traduz ao confinamento. Anota a atuante representante do Ministério Público Federal, relativamente ao marco inicial fixado pelo Decreto 3.912, e reproduzidos como argumentos para impugnação dos §§ 2º e 3º, art. 2º, do Decreto 4.887/03, a impropriedade de submeter a implementação do direito fundamental regulamentado pelos diplomas supramencionados à observação de prazos inicial e final, assim como de estabelecer o ano de 1888 como seu termo *a quo*, advertindo que:

“De início, não há razão, constitucional ou mesmo histórica, para que o direito previsto no art. 68 do ADCT remonte aos idos de 1888. Historicamente, a figura do quilombo – tal como significado à época, reitere-

⁷⁷ ROTHENBURG, Walter Claudius. Direitos dos descendentes de escravos (remanescentes das comunidades de quilombos). SARMENTO, Daniel; IKAWA, Daniela; PIOVESAN, Flávia (Coord.). **Igualdade, diferença e direitos humanos**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008. p. 453-454.

se - antecede, em muito, o marco apontado, e tampouco encontra nele o seu período áureo, à vista mesmo de medidas tendentes à abolição da escravidão já implementadas ou em franco curso. Resultaria ofensivo ao princípio da isonomia que o direito fosse reconhecido aos remanescentes dos quilombos estabelecidos em 1888, e não àqueles que existiram em época pretérita e não lograram prosseguir em sua existência até a época apontada. Careceria, assim, de qualquer razoabilidade o marco inicial previsto no decreto.⁷⁸

Como ressaltado por Walter Claudius Rothenburg, a definição do termo inicial em 1988 ignora a existência de quilombos formados após a abolição formal da escravidão, em razão de o aquilombamento constituir-se para muitos no único meio de manter sua dignidade e identidade étnica ao abrigo da opressão histórica desferida aos negros cativos e a outras minorias, que desta forma de resistência fizeram parte. O mencionado autor, ainda, faz referência à possibilidade de a ocupação das terras reivindicadas pelas comunidades de quilombo ter sido interrompida, temporariamente, em 1888:

“Ademais, várias razões poderiam levar a que terras de quilombos se encontrassem, em 1888, ocasionalmente desocupadas. Imagine-se um quilombo anterior a 1888 que, por violência de latifundiários da região, houvesse sido desocupado temporariamente em 1888 mas voltasse a ser ocupado logo em seguida (digamos, em 1889), quando a violência cessasse. Então, as terras em questão podem não ter estado ocupadas por quilombolas em 1888.”⁷⁹

Outrossim, também o estabelecimento do termo final padece de inconstitucionalidade, porquanto pretende conformar as comunidades quilombolas ao conceito de quilombo construído em 1740, ao negar-lhes a liberdade de determinar o seu local de fixação, e olvidando que a finalidade da norma constitucional reside em conferir proteção tanto presente quanto futura ao grupo étnico, no que importa considerar a ocupação atual dos *remanescentes* sobre suas terras. Segundo Deborah Duprat, o marco final ofende duplamente o texto constitucional, na medida em que atribui para alguém estranho ao grupo étnico a tarefa de determinar o prazo final de sua existência, assim como impõe uma rigidez cultural etnocêntrica na formação da identidade étnica da coletividade, uma vez que lhe nega o caráter dinâmico caracterizador de qualquer comunidade real, dentre o

⁷⁸ PEREIRA, Deborah M. Duprat de Britto. **Breves considerações sobre o Decreto 3.912/01**. Disponível: <http://6ccr.pgr.mpf.mp.br/documentos-e-publicacoes/artigos/documentos-e-publicacoes/docs_artigos/consideracoes_decreto_quilombos_3912_01.pdf>.

⁷⁹ ROTHENBURG, Walter Claudius. Direitos dos descendentes de escravos (remanescentes das comunidades de quilombos). SARMENTO, Daniel; IKAWA, Daniela; PIOVESAN, Flávia (Coord.). **Igualdade, diferença e direitos humanos**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008. p. 454-455.

qual se incluem as decisões sobre a mudança de base territorial.

A finalidade da norma constitucional para disciplinar às questões afetadas ao futuro das comunidades de quilombo foi destacada por Walter Claudius Rothenburg, o qual, acerca do prazo final, complementou que:

“A noção de ocupação tradicional não implica, necessariamente, uma ocupação antiga e ininterrupta, prendendo-se o conceito antes ao modo de ocupação (ligado à tradição da comunidade) que seu lapso temporal. Basta imaginar novamente uma situação de desocupação ocasional em 5 de outubro de 1988: em virtude, por exemplo, da pressão da especulação imobiliária, toda uma comunidade quilombola é instada a abandonar a região, indo instalar-se na periferia de um centro urbano maior, muitos voltando, porém, à primeira oportunidade ou desilusão. Fantasiemos a tragicomédia de uma comunidade quilombola que tivesse sido convidada a assistir, em Brasília, à promulgação da Constituição de 1988 – que lhes reconheceu a propriedade das terras tradicionalmente ocupadas; ao retornar, a comunidade teria perdido o direito, pois não estava ocupando as terras no fatídico dia 5 de outubro de 1988...”⁸⁰

Da mesma forma, a ausência de critério razoável para o estabelecimento dos termos inicial e final resta demonstrada em face da constatação de que o maior prazo legal previsto para aquisição de propriedade pelo instituto da usucapião é de 15 anos, ao passo que o autor da ADI 3239 busca o preenchimento de exatos 100 anos quanto ao reconhecimento do território quilombola.

Ademais, anote-se que o Decreto 4.887/03 de forma nenhuma atribuiu às comunidades de quilombo o direito de delimitar a área que pretendem ver reconhecida, em virtude de ter determinado que sejam levados em consideração os critérios de territorialidade indicados pelo grupo étnico. Com efeito, quando da delimitação das terras dos *remanescentes* das comunidades de quilombos, o Poder Público analisa diversos elementos objetivos que compõem o Relatório Técnico de Identificação e Delimitação – RTID, tais ao levantamento de fontes documentais e bibliográficas sobre a história do grupo étnico e de sua terra, assim como ao levantamento dos títulos de propriedade eventualmente existentes em nome de integrantes das comunidades de quilombo. Em sendo assim, a norma instituída pelo Decreto 4.887/03 não deve ser entendida como a pretender conferir para cada comunidade de quilombo a propriedade sobre todas as terras que ela desejar, senão a que se atribua à sua manifestação legítima consideração. De acordo com o

⁸⁰ *Idem*, p. 454-455.

Procurador Regional da República Daniel Sarmento:

“A norma impugnada apenas obriga ao INCRA a levar em consideração – vale dizer, a atribuir o devido peso - os critérios de territorialidade do próprio grupo étnico, para que o reconhecimento não se realize a partir de uma perspectiva completamente etnocêntrica, pautado exclusivamente pela lógica da sociedade envolvente, ignorando a relação singular de cada comunidade com o seu território. Isto significa, em outras palavras, que o procedimento administrativo competente deve se abrir para a alteridade, franqueando o necessário espaço para as visões e vozes culturalmente diferentes das comunidades quilombolas.”⁸¹

Por fim, destaque-se que o emprego dos critérios indicados pela própria comunidade de quilombo possui supedâneo na Convenção 169, que assim dispôs em seu art. 13:

“1. Ao aplicarem as disposições desta parte da Convenção, os governos deverão respeitar a importância especial que para as culturas e valores espirituais dos povos interessados possui a sua relação com as terras ou territórios, ou segundo ambos, segundo os casos, que eles ocupam ou utilizam de alguma maneira e, particularmente, os aspectos coletivos desta relação.”

Portanto, a definição do território quilombola a partir da disciplina constante do Decreto 4.887/03 não padece de qualquer inconstitucionalidade, além de configurar como imposição da Convenção 169.

⁸¹ SARMENTO, Daniel. Territórios quilombolas e Constituição: a ADI 3.239 e a constitucionalidade do Decreto 4.887/03. Disponível em: <http://6ccr.pgr.mpf.mp.br/documentos-e-publicacoes/artigos/documentos-e-publicacoes/docs_artigos/consideracoes_decreto_quilombos_3912_01.pdf>.

Conclusão

Preambularmente, o presente trabalho teve como finalidade analisar as nuances que cercam a aplicação do artigo 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, com vistas a permitir a adequada proteção dos beneficiários do direito fundamental nele encartado, quais sejam os remanescentes das comunidades de quilombo. Restou demonstrado que o tema, mesmo após passadas mais de duas décadas da promulgação da Constituição Cidadã, mantém-se no bojo de relevantes discussões jurídicas e antropológicas, uma vez que influencia diretamente na vida de muitos cidadãos brasileiros que atualmente encontram-se necessitados do amparo e olhar da sociedade e das políticas públicas. Trata-se de um direito que dá visibilidade a grupos sociais que ainda – em pleno século XXI – não conseguiram ter a sua identidade étnica e cultural integralmente respeitadas.

Pretendeu-se, no primeiro capítulo do estudo, demonstrar que não mais tem como subsistir a compreensão do grupo étnico e cultural a partir dos conceitos formulados até meados do século passado, porquanto reduzem as comunidades de quilombos a imagens estereotipadas e caricaturais, ora porque utilizam-se da história que cercou o quilombo de palmares, ora porque projeta-se uma ideia romantizada das tribos africanas de outrora. Buscou-se explicitar que a assimilação das comunidades de quilombo mediante tais conceitos reduz as possibilidades de concretização do direito fundamental ao reconhecimento da propriedade definitiva sobre as terras que ocupam deste, que é um grupo étnico que sempre gozou de desprestígio e violência racial por parte do Estado e da sociedade envolvente.

A correta identificação dos remanescentes das comunidades de quilombo passa então distante da mera consideração racial dos indivíduos do grupo, mas leva em conta fatores muito mais abrangentes que incluem características culturais que o próprio grupo reputa significativos, tais como o modo pelo qual a apropriação dos recursos naturais ocorre. As formas pelas quais a comunidade manifesta seus credos ou preserva sua história compartilhada também devem ser consideradas nas análises necessárias à correta identificação de um grupo étnico.

Após, foi realizado breve exame sobre a concepção multicultural dos direitos humanos, que reclama diálogo entre as culturas a fim de não assimilá-las, demonstrando que a mesma legitima e justifica o emprego do critério de autoatribuição, previsto no artigo 2º do Decreto 4887/03 e na convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho, para identificação dos remanescentes das comunidades de quilombo.

Depois, expôs-se todo o processo de luta do movimento negro para incorporação do direito fundamental cultural e fundiário elencado no artigo 68 do ADCT à Constituição Federal, explicitando que para este movimento a promulgação da Carta Cidadã deveria buscar reparar uma dívida histórica do estado brasileiro para com aqueles que descenderam do povo negro escravizado e que não tiveram condições de efetivamente integrar-se à sociedade brasileira com a plenitude de direitos como os demais cidadãos.

No segundo capítulo foi apresentada a discussão sobre a constitucionalidade do decreto 4887/03 perante do Supremo Tribunal Federal, e que aguarda julgamento. Em 2005 o Partido da Frente Liberal, atual Partido Democratas, propôs a Ação Direta de Inconstitucionalidade 3239, sustentando a sua inconstitucionalidade formal e material. Para tanto, o autor argumentou que o referido diploma, fora das hipóteses previstas no artigo 84, IV da Constituição Federal estaria regulamentando diretamente o art 68 do ADCT. Afirmou também que o emprego do critério de autoatribuição, assim como daqueles indicados pelos próprios remanescentes das comunidades de quilombo para identificação do território que visam ver reconhecido, não encontram supedâneo em qualquer dispositivo constitucional. Em contraposição, indicamos elementos que conduzem à improcedência da ADI 3239, máxime a configuração do direito veiculado pelo artigo 68 do ADCT como direito fundamental a prescindir de lei em sentido formal para que veja produzidos os seus efeitos. Ademais, como apontamos, o artigo 68 do ADCT foi regulamentado pela lei 9.784/99, assim como pelas leis nº 9.649/98 e nº 7.668/98.

Assim, resta cristalino que o direito cultural e fundiário do artigo 68 do ADCT pode e deve gerar seus benéficos efeitos para as populações a que se destina, corrigindo ainda que de forma um tanto limitada e tardia as injustiças sociais a que

esses grupos étnicos foram submetidos ao longo dos anos, a partir da aplicação do decreto 4887/03, diploma este que não padece de qualquer inconstitucionalidade como se pretendeu demonstrar ao longo do presente trabalho.

Referências

ALMEIDA, Alfredo Wagner Berno de. Quilombos e as novas etnias. In: Quilombos – Identidade étnica e territorialidade. O'DWYER, Eliane Cantarino (Org.). Rio de Janeiro: Editora FGV, 2002.

_____. Terras tradicionalmente ocupadas: processos de territorialização e movimentos sociais. Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais. Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional: maio de 2004.

ARRUTI, José Maurício Paiva Andion. **Mocambo: antropologia e história do processo de formação quilombola**. Bauru, SP: Edusc, 2006.

BALDI, César Augusto. A discussão jurídica dos quilombos no STF. Disponível em: <http://6ccr.pgr.mpf.mp.br/documentos-e-publicacoes/docs_artigos/A_dicussao_juridica_dos_quilombos_no_STF.pdf>.

_____. As comunidades quilombolas e o seu reconhecimento jurídico. Disponível em: <http://6ccr.pgr.mpf.mp.br/documentos-e-publicacoes/docs_artigos/artigo_cesar_augusto_baldi.pdf>.

_____. Territorialidade étnica e proteção jurídica: as comunidades quilombolas e a desapropriação. Disponível em:

BARROSO, Luís Roberto. Disposições constitucionais transitórias: natureza, eficácia e espécies; delegações legislativas; validade e extensão; poder regulamentar; conteúdo e limites. **Doutrinas essenciais de direito constitucional**, v. 1, p. 489-498, maio/2011.

BARTH, Fredrik. Ethnic Groups and Boundaries. Disponível em: <http://isites.harvard.edu/fs/docs/icb.topic228815.files/Week_2/Barth%20Introduction%20Ethnic%20Groups%20and%20Boundaries%20.pdf>.

FIABANI, Aldemir. **Os novos quilombos: luta pela terra e afirmação étnica no Brasil [1988-2008]**. Disponível em: <<http://www.ufgd.edu.br/reitoria/neab/downloads/os-novos-quilombos-luta-pela-terra-e-afirmacao-etnica-no-brasil-1988-2008-2013-aldemir-fiabani-1>>. p. 140.

LEITE, Ilka Boaventura. O projeto político quilombola: desafios, conquistas e impasses atuais. Revista Estudos Feministas. Florianópolis: setembro/dezembro de 2008.

_____. Os quilombos no Brasil: questões conceituais e normativas. Revista Etnográfica. Lisboa: vol. IV, n. 2, 2000. p. 333-354.

MOURA, Clóvis. Rebeliões da senzala. 4. ed. Porto Alegre: Mercado Aberto, 1988.

PEREIRA, Deborah M. Duprat de Britto. Breves considerações sobre o Decreto 3.912/01. Disponível em: <http://6ccr.pgr.mpf.mp.br/documentos-e-publicacoes/artigos/documentos-e-publicacoes/docs_artigos/consideracoes_decreto_quilombos_3912_01.pdf>.

PIOVESAN, Flávia. **Declaração Universal de Direitos Humanos: desafios e perspectivas**. Disponível em <<http://www.comitepaz.org.br/download/DH%20-%20Desafios%20e%20Perspectivas%20-%20FPiovesan.pdf>>.

_____. **Direitos Humanos e Direito Constitucional Internacional**. 13 ed. São Paulo: Saraiva, 2002.

ROTHENBURG, Walter Claudius. Direitos dos descendentes de escravos (remanescentes das comunidades de quilombos). SARMENTO, Daniel; IKAWA, Daniela; PIOVESAN, Flávia (Coord.). **Igualdade, diferença e direitos humanos**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

SANTOS, Boaventura de Souza. A crítica da razão indolente: contra o desperdício da experiência. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2001.

_____. Para uma concepção multicultural dos Direitos Humanos. In: Igualdade, diferença e direitos humanos. SARMENTO, Daniel; IKAWA, Daniela; PIOVESAN, Flávia (Coordenadores). Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

SPAREMBERG, Raquel Fabiana Lopes; COLAÇO, Thais Luzia. **Direito e identidade das comunidades tradicionais – do direito do autor ao direito à cultural.** Disponível em:

<<http://repositorio.furg.br:8080/bitstream/handle/1/2477/Direito%20e%20identidade%20das%20comunidades%20tradicionais%20do%20direito%20do%20autor%20ao%20direito%20%c3%a0%20cultura.pdf?sequence=1>>.

SARLET, Ingo Wolfgang. Direitos da pessoa humana e direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988. 5. ed. ver. atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007.

SARMENTO, Daniel. **Territórios quilombolas e Constituição: a ADI 3.239 e a constitucionalidade do Decreto 4.887/03.** Disponível em: <http://6ccr.pgr.mpf.mp.br/documentos-e-publicacoes/docs_artigos/Territorios_Quilombolas_e_Constituicao_Dr._Daniel_Sarmiento.pdf>.

SEMPRINI, Andréa. Multiculturalismo. Bauru, SP: Edusc, 1999.

SILVA, Sérgio Baptista da; BITTENCOURT JÚNIOR, Iosvaldyr Carlos. Etnicidade e territorialidade: o quadro teórico. **São Miguel e Rincão dos Martimianos: ancestralidade negra e direitos territoriais.** Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2004.

SUNDFELD, Carlos Ari. O direito à terras das comunidades quilombolas: artigo 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Sociedade Brasileira de Direito Público. Disponível em: <http://www.sbdp.org.br/arquivos/material/432_Comunidades_quilombolas_direito_a_terra.pdf>.