
A INTERPRETAÇÃO DO DIREITO QUILOMBOLA: CONFIGURAÇÃO E MECANISMOS DA PRODUÇÃO DO SENTIDO JURÍDICO

THE INTERPRETATION OF QUILOMBOLA (AFRO-BRAZILIAN
ETHNIC COMMUNITIES) LAW: CONFIGURATION AND
MECHANISMS OF THE PRODUCTION OF LEGAL MEANING

LA INTERPRETACIÓN DEL DERECHO QUILOMBOLA:
CONFIGURACIÓN Y MECANISMOS DE PRODUCCIÓN DE
SENTIDO JURÍDICO

Bruno de Oliveira Rodrigues¹

<http://lattes.cnpq.br/3933365669535929>

<https://orcid.org/0000-0002-7156-938X>

RESUMO: A ideia central desse texto é apresentar a construção das conexões de sentido que são atribuídos sobre a base normativa que regula o direito das comunidades quilombolas no Brasil, essa estrutura legal articulada constitui o sistema que suporta os direitos e tem a condição de materializar realidades e contextos. É neste sentido que entendemos que a atividade de atribuição de sentido do Direito é condutor da produção, distribuição e circulação de bens sociais, os quais, no caso, dependem da intersecção do Estado e sua burocracia organizadora. O método utilizado é a hermenêutica jurídica, a partir do subsídio da teoria crítica dos direitos humanos. Com isto, este trabalho vai apresentar uma inteligência articuladora entre os textos jurídicos, fazendo surgir um modelo interpretativo que orienta a integração direcionada dos textos, do sistema jurídico e da leitura jurisprudencial.

Palavras-Chave: Direito; Quilombo; Interpretação.

ABSTRACT: The central idea of this text is to present the construction of connections of meaning that are attributed to the normative basis that regulates the rights of quilombola communities in Brazil, this articulated legal structure constitutes the system that supports rights and is able to materialize realities and contexts. It is in this sense that we understand that the activity of attributing meaning to Law is a driver of the production, distribution and circulation of social goods, which, in this case, depend on the intersection of the State and its

¹ Doutor em Sociologia e Direito (PPGSD) pela Universidade Federal Fluminense (UFF); Professor da Universidade Federal do Amazonas (UFAM); Professor do Programa de Pós-Graduação Sociedade e Cultura na Amazônia (PPGSCA/UFAM); Coordenador do Programa de Pós-Graduação em Sociologia (PPGS/UFAM). Coordenador da Especialização em Sociologia e Direito (S&D/UFAM). Tutor do EtnoPET (PET Conexões Étnicas) da UFAM. Vice-Líder do Laboratório de Estudos sobre Movimentos Sociais, Trabalho e Identidade (LEMSTI).

organizing bureaucracy. The method used is legal hermeneutics, based on the critical theory of human rights. With this, this work will present an articulating intelligence between legal texts, giving rise to an interpretative model that guides the targeted integration of texts, the legal system and jurisprudential reading.

Keywords: Right; Quilombo; Afro-Brazilian; Interpretation.

RESUMEN: La idea central de este texto es presentar la construcción de conexiones de significado que se atribuyen a la base normativa que regula los derechos de las comunidades quilombolas en Brasil, esta estructura jurídica articulada constituye el sistema que sustenta los derechos y es capaz de materializar realidades y contextos. Es en este sentido que entendemos que la actividad de atribuir significado al Derecho es un motor de la producción, distribución y circulación de bienes sociales, que, en este caso, dependen de la intersección del Estado y su burocracia organizadora. El método utilizado es la hermenéutica jurídica, basada en la teoría crítica de los derechos humanos. Con esto, este trabajo presentará una inteligencia articuladora entre textos jurídicos, dando lugar a un modelo interpretativo que orienta la integración focalizada de los textos, el ordenamiento jurídico y la lectura jurisprudencial.

Palabras-Clave: Derechos; Quilombo; Interpretación.

INTRODUÇÃO

Neste texto vamos buscar mobilizar signos e significantes disponíveis no campo jurídico para arquitetar uma conformação da interpretação jurídica para o direito quilombola. Vamos articular dispositivos legais e sistemas de conhecimentos disponíveis em outros campos do conhecimento científico além do jurídico, buscando conexões interdisciplinares e complexas.

A trama é encaminhada por um olhar indiciário (Ginzburg, 1989), que busca sinais e detalhes no particular, mas também sintomas no universal, buscando produzir conexões em um esforço de construção de sentido. Ao mesmo tempo que exploramos os sentidos denotativo da linguagem escrita, os associamos aos sentidos do senso comum jurídico, que são costurados e conformamos a partir de uma escolha epistemológica que orienta o olhar deste pesquisador, que no caso é o paradigma dos direitos humanos e a mobilização direcionada da teoria em patrocínio ao direito das minorias. Com isto indicamos claramente a posição e ângulo deste pesquisador em relação ao objeto cotejado no texto.

O leitor não encontrará nesse texto um debate epistemológico denso, pois a sua pretensão objetiva um construto jurídico específico, a partir de peças-códigos que são objetos do campo jurídico e nele estão posicionados, e este esforço vai representar a leitura e

projeção do direito quilombola no Brasil, apresentando seus fundamentos e insumos conectivos. O maior esforço está na edificação das pontes e dispositivos entre elos jurídicos, disponíveis estes internamente no universo jurídico, embora não se ignore que existe muito mais além desse horizonte, o que este autor inclusive trabalha em outros textos de sua lavra, mas que foge ao escopo deste esforço.

Embora o direito se baseie na ilação da ficção, esta arquitetura esboçada tem o condão de produzir realidade e, por isso, bens sociais passíveis de distribuição e circulação, por esta razão, ao fim, a pretensão é verificar quais bens e quais suas condições de distribuição destes bens em um cenário político e social altamente antagonizado aos direitos quilombolas. Como se pode determinar, portanto, as condições de produção, distribuição do direito enquanto bem social para as comunidades quilombolas?

Inicialmente vamos apresentar aspectos preliminares sobre as bases operativas do esforço pretendido, destacando esforços de explicação de contextos sociopolíticos, os quais vão fazer surgir a necessidade de apresentar um conjunto de componentes categóricos que vamos ter que explicar, tais como o conceito de quilombo e de autoatribuição – sempre com marco na legislação neste texto. Na sequência o leitor vai encontrar um detalhamento do procedimento administrativo até a previsão da entrega do título à comunidade, momento em que vai ser articulado debates jurídicos importantes relativos à desapropriação e a indenização prévia. Outro debate que será realizado é sobre a potência do instituto da afetação enquanto elemento de possibilidade interpretativa. Mais adiante vamos adicionar insumos do direito internacional e das articulações das políticas públicas de Estado para o arquétipo do direito quilombola. Na parte final, vamos apresentar anotações de abertura crítica sobre o contexto do trabalho e o papel do campo jurídico, principalmente destacando algumas de suas limitações.

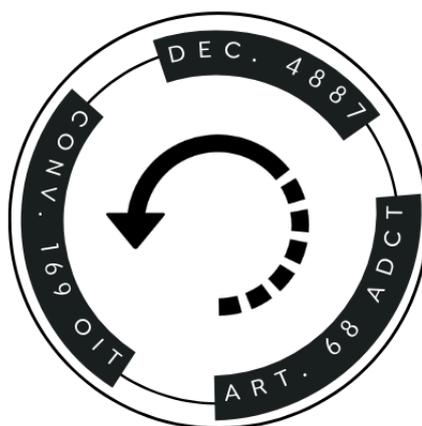
ASPECTOS PRELIMINARES

O esforço de organizar um esquema interpretativo para o conjunto normativo que regula a questão quilombola no Brasil não é um esforço fácil, pois envolve não só realizar a interpretações literais que se descolam das palavras, mas que também dela decolam, e com isto ganham sentido estrito de um contexto específico. Note-se que existe um movimento próprio do campo do Direito que tem a ver com dimensões de força e poder nele constante (Bourdieu, 1989), e esse esforço demanda uma observação das articulações e entendimentos consensuados daqueles que dão sentido aos direitos, sejam eles forças internas, como as

decisões dos tribunais superiores, sejam a partir da compreensão daquelas forças sociais e políticas diversas que atuam sobre este campo. Este último esforço é demasiadamente denso para a proposta deste trabalho, mas que já indicamos esse esforço em outros estudos (Rodrigues, 2017, 2019, 2020, 2021, 2022).

Nos apropriando dos códigos homologados no campo jurídico e apresentamos uma versão interpretativa em constante disputa e um tanto turbulenta, mas que ainda assim domina o campo. A dominação que está estabelecida não depende somente das forças internas do campo jurídico, em razão disso, podemos dizer que a versão que vamos apresentar ganhou certa estabilidade sistêmica na interpretação do Direito, ainda que sofra fragilizações sazonais a depender das pressões da mobilização dos sujeitos e de conformações outras, principalmente do campo político. A contrário sensu, a versão interpretativa que detém predominância não é aquela que atende aos interesses do capital e ao poder hegemônico, o que é um fator interessante, porque o direito quilombola vem se expressando como resistência contra hegemônica do capital (Santos, 2003), resistindo aos assédios da classe política e econômica.

No esforço interpretativo do sistema jurídico brasileiro na questão quilombola, há três chaves de leituras que são fundamentais para o entendimento ampliado do funcionamento do direito formalmente consolidado, essa triangulação necessária é ponto de partida para facilitar a interface com o leitor, que deve perceber o encadeamento entre (1) o art. 68 do Atos de Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT)² da Constituição Federal, (2) o decreto executivo 4.887/03 e (3) os tratados internacionais de direitos humanos, com peculiar importância a Convenção 169 da OIT. O ponto de partida então é apresentar as pontes de significado entre estes núcleos normativos produtores de significado.



² O ADCT só indica um objetivo constitucional que, quando atingido, faz exaurir a necessidade de sua aplicação e existência. Então se entende que o direito é atingível em prazo determinado e uma vez realizado na sua integralidade, o dispositivo perde sua função no sistema jurídico.

Conveniu-se no senso comum jurídico que os direitos culturais e étnicos devem estar intrinsecamente atrelados a dignidade, e esse é um pilar e já homologado no campo do Direito e, em razão disso, há um elo forte destes com os direitos humanos no nível dos direitos internos, o que lhe confere contornos de direitos fundamentais³. E com isto não queremos indicar que ele historicamente já não esteve em outra posição ou que não seja removido seu status.

A operação da interpretação jurídica deve então partir do elemento integrador “Direitos Humanos”, o qual detém uma alta carga conteudista e é norteador dos processos de ligação dos elementos constantes no sistema jurídico, o que imputa leitura elástica ante as limitações gramaticais determinadas pelas escolhas do legislador, fazendo com que tenhamos que transitar pela história, política e antropologia, entre outros campos do conhecimento e da vida, o que vai influenciar a versão das ligações feitas e, portanto, a própria interpretação do Direito.

Enquanto fonte social, o sistema de proteção quilombola no Brasil emerge das bordas para o centro, e isso quer dizer que, de um lado, é primeiro regulamentado em âmbito regional (Rodrigues, 2021) e somente depois ganha normatização federal, e de outro, que foi impulsionado por pressões sociais estranhas aos interesses das elites políticas e econômicas (Rodrigues, 2019). Esse modelo criou um sistema multinuclear, uma engenharia normativa de corresponsabilidade entre os entes federativos e que, inclusive, determina a existência de sistemas de titulação paralelos e complementar entre Estados e Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA).

ESTABELECENDO AS BASES INTERPRETATIVAS

Dissemos que existe uma triangulação inicial que determina a interpretação do direito quilombola. Começamos então pelo elemento constitucional, o qual representa, na lógica do direito positivo, o ponto nuclear, pois tem força centrípeta, atraindo os demais elementos infraconstitucionais. Esse ponto de partida também se justifica considerando que o art. 68 do ADCT/CF é a primeira menção normativa na história constitucional brasileira sobre direitos para quilombolas, por essa razão entende-se que a questão quilombola formalmente emerge

³ A diferença entre Direitos Humanos e Direitos Fundamentais está no nível de positivação, enquanto o primeiro trata de direito internacional, o segundo indica que sua previsão está no âmbito do direito doméstico.

para o Direito junto com a Constituição em 1988, embora a realidade dos grupos étnicos, com memória a escravidão, já fervilhasse na realidade social brasileira.

Se tudo começa pelo ADCT, o transcrevemos para começar o esforço pretendido: “Aos remanescentes das comunidades dos quilombos que estejam ocupando suas terras é reconhecida a propriedade definitiva, devendo o Estado emitir-lhes os títulos respectivos”. Esse marco é o primeiro propulsor do esforço de atribuição de sentido, inclusive é responsável por inaugurar limbos conceituais os quais teremos que preencher juridicamente mais adiante⁴. A partir do dispositivo constitucional transcrito, são abertos os flancos iniciais que justificam essa iniciativa intelectual: O que são “remanescentes das comunidades dos quilombos”? Qual é o seu território? O que significa “estejam ocupando”? Que modalidade de “propriedade definitiva” é essa? Qual formatação deste “título”? Quais os procedimentos da emissão dos títulos?

Para um leigo na hermenêutica jurídica e no campo do Direito, ordinariamente seria o parlamento que deveria integrar e complementar, por lei, as normas constitucionais, principalmente quando se considera indeterminações estabelecidas gramaticalmente pelos dispositivos constitucionais. E de fato tudo seria mais facilmente resolvido se houvesse lei regulamentar, mas no caso dos direitos quilombolas, o legislativo se manteve silente, pois nunca elaborou uma legislação própria⁵, por esta razão a interpretação do Direito quilombola foi e é interpretada pelo caminho mais difícil, qual seja, a partir de instrumentos normativos esparsos que precisam de esforço cognitivo humano para ganhar coerência e sentido. Entregou-se aos tribunais e ao campo jurídico a esgrima interpretativa, sujeitando-o as dinâmicas e regras do jogo do campo jurídico.

O art. 68 do ADCT/CF não criou caminhos de sua própria execução, pois não é possível extrair dele como é que o poder público deveria, em termos objetivos e fáticos, se comportar para dar efetividade ao direito e, por isso, a sua delimitação ficou paralisada até metade da década de 90. Podemos dizer que essa inércia é um movimento deliberado de grupos políticos e econômicos (Rodrigues, 2020). Esse vácuo normativo e temporal foi protagonizado por um voluntarismo da Fundação Cultural Palmares (FCP), que iniciou movimentos de “titulação”

⁴ Preencher parcialmente, existem debates no campo das Ciências Sociais que não vamos apresentar aqui pela limitação do modelo deste produto acadêmico.

⁵ Embora exista o movimento regulamentador na disputa do campo legislativo, o que podemos ver na discussão em outra obra deste autor (Rodrigues, 2020).

mesmo sem legislação infraconstitucional e orçamento, criando cisões e reações no campo político e normativo⁶.

O movimento de ação da FCP ante o limbo regulamentar é um movimento político e provocou reações, pois fez com que forças políticas iniciassem processos regulamentares retrativos e paralelos no INCRA, que passa então a disputar a competência de titulação com a FCP. Em meio a este impasse de competência, o então presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC) atende as pressões conservadoras e edita o decreto executivo 3.912/01, que representa um freio no marco regulamentar, fixando a competência na FCP, mas desenha condições de titulação que inviabilizam o movimento anteriormente em marcha. Esse contexto só vai ser alterado pelo decreto executivo 4.887/03 do presidente Lula, que configurou uma guinada em sentido oposto, antagonizando o modelo interpretativo no sentido da abertura conceitual e determinado uma organização que arquiteta um procedimento administrativo específico, o que permite que os sujeitos de direito possam se mobilizar em termos práticos em direção a busca do direito.

Embora o silêncio e limitação gramatical do art. 68 do ADCT tenha imposto dificuldades e, depois, não tenha o parlamento confeccionado o elo entre o artigo constitucional e o decreto executivo⁷, este silêncio deixa o processo interpretativo mais aberto e incerto, pois a conexão do decreto com a Constituição é um esforço que prescinde de justificção técnica e humana.

Primeiro tivemos que fundamentar o direito quilombola como direitos humanos e, portanto, com eficácia plena no sistema jurídico, o que quer dizer que é um direito que pode ser aplicado e reivindicado diretamente da Constituição, independentemente de integração legislativa. Esse pressuposto permitiria que o sujeito de direito demandasse o direito diretamente e independentemente de lei, mas isso não resolve o problema de como o sujeito deve fazer isso no plano da ação.

Como a explicação e acionamento do instituto jurídico da “eficácia plena” é um argumento jurídico isolado, entretanto forte (mas frágil)⁸ considerando o modelo de direito

⁶ Esse movimento é impulsionado pelas pressões dos recentes movimentos quilombolas e pela Associação Brasileira de Antropologia (ABA).

⁷ Em regra, os decretos executivos regulam leis e não diretamente a Constituição, razão a qual se espera ordinariamente uma legislação (lei em sentido estrito) oriunda do poder legislativo que pudesse cumprir esse elo no sistema jurídico.

⁸ No campo da interpretação jurídica, as ligações e elos isolados são frágeis, pois a plasticidade e elasticidade da atribuição de significados pode criar conexões alternativas as quais podem trazer ruídos ao sistema de significados.

estabelecido, mas, de outro lado, invoca um esforço energético do campo jurídico na seara da técnica-jurídica, nos levando a interpretação integrativa do sistema. Devemos então buscar no próprio sistema jurídico o conjunto de ferramentas necessárias para preencher os vazios e fragilidades normativas.

Começamos então nos artigos 215 e 216 da CF, onde são previstos os direitos culturais, os incentivos institucionais, a valorização das manifestações culturais e do patrimônio cultural brasileiro, além da preservação das manifestações culturais, tais como, os modos de viver, fazer, de expressão artística, de obras, dos objetos e dos sítios culturais. Aqui então temos um direcionamento articulado dispendido pela própria Constituição para a questão étnica, racial e cultural no Brasil, razão a qual devemos ver aqui uma relação direcional para a interpretação do artigo 68 do ADCT. Contudo, ainda muito flexível enquanto elo hermenêutico, pois inclina entendimento da cultura dos “remanescentes das comunidades de quilombo” enquanto patrimônios da sociedade brasileira e que seus modos de viver devem ser preservados, o que pode nos levar a arquiteturas caricaturais e arcaicos, os quais deveriam ser protegidos e moldurados. Na busca de imputar movimento a esse sistema inicial, devemos mobilizar ainda outros esforços conceituais na definição de quilombo, o que vamos fazer mais adiante neste texto.

Mesmo com as orientações dos dois artigos acima, não haveria elementos suficientes para dizer onde estão e quem são os quilombolas em termos objetivos no campo classificatório. Nasce aí a questão de como identificá-los para entregar-lhes o título previsto no dispositivo constitucional. Trata-se de uma demanda procedimental e ainda de preenchimento jurídico-conceitual residual. Ainda que a discussão antropológica encontre, nessa altura, um conceito e identificação maturada sobre a categoria “quilombo”, a sua interiorização no sistema normativo não é automática e demanda esforço via ato normativo ou reconhecimento dos tribunais, é aí que entra o papel primeiro do decreto 4.887/03 e, depois, da Convenção 169 da OIT⁹.

O terceiro elemento se apresenta então ao debate, que é conformação da aplicação da Convenção 169 da OIT a questão quilombola no Brasil, os quais são impulsionados a partir da

⁹ Há um debate sobre o fundamento que a Convenção 169 da OIT daria ao decreto 4.887, pois a primeira somente ganha validade jurídica no Brasil um ano depois do referido decreto. Contudo, esta discussão já foi superada no âmbito da jurisprudência brasileira. Fernando Prioste diz que a integração entre a Convenção e o decreto é viável, considerando que a assinatura do “Estado brasileiro foi depositada junto ao conselho diretivo da OIT em 25 de julho de 2002, obrigando internacionalmente o Estado em 25 de julho de 2003” (2015, p. 48). Mas este debate já foi sepultado na decisão da ADIn 3,239 em 2018, o qual confirma a aplicação da Convenção 169 na questão quilombola.

internacionalização dos debates nos contextos dos palenqueros, cimarrones, cumbes, saramaka, boni, djuka e garifunas (MARTINS, NUNES, PEREIRA JÚNIOR, 2016), contexto o qual depois vai se consolidar na jurisprudência brasileira, primeiro a partir de decisões da justiça federal no sul do Brasil e, por fim, nos tribunais superiores, seguindo uma orientação interpretativa que se integra e se sustenta em subsídios do conhecimento antropológico, principalmente no conjunto de articulações e documentos elaborados pela Associação Brasileira de Antropologia (Rodrigues, 2021).

A Convenção 169 da OIT é um tratado internacional que dispõe sobre “Povos Indígenas e Tribais”, tendo sido aprovada em 1989, mas que só é internalizada formalmente pelo sistema jurídico brasileiro em 2004. Então, um debate preliminar para entender esse pilar no sistema interpretativo do Direito é dizer que este tratado é considerado como de natureza de Direitos Humanos pelo consenso edificado no STF e, em razão disso, o art. 5º, parágrafos 1º e 2º da CF vão lhe subsidiar a ideia de aplicação imediata (de eficácia plena), considerando-os enquanto direitos e garantias fundamentais. Essa Convenção representou uma verdadeira contribuição para os direitos dos grupos étnicos¹⁰ e, conseqüentemente, para as comunidades quilombolas.

Ainda assim, é no decreto 4.887/03 que vamos identificar a função articuladora no sistema jurídico brasileiro, pois vai adentrar na minúcia regulamentadora e conectar os múltiplos níveis de sentido disponível na legislação. Este é, em outros termos, a amarração legal e organizativa dos dispositivos esparsos, prestando-se para demonstrar a formatação dos direitos étnicos-quilombolas disponíveis no ordenamento jurídico enquanto bloco, organizando o Estado para efetivar os direitos dos quilombolas previstos na Constituição e na Convenção 169 da OIT.

O CONCEITO DE QUILOMBO E A AUTOATRIBUIÇÃO NA LEGISLAÇÃO

Aqui não vamos buscar reconstruir o conceito de quilombo e detalhar as disputas entorno dele. Partimos da refutação já consolidado, pelo campo jurídico, do conceito de quilombo estabelecido no Conselho Ultramarino em 1740¹¹. Com isto, vamos nos dedicar a

¹⁰ Pois inseriu mecanismos de reforço para a luta pela expansão dos direitos étnicos no ordenamento jurídico.

¹¹ Seja pelo teor do Decreto Executivo 4.887, como da decisão do STF na ADIn. 3239.

contextualização uma categoria emergente e que expressa uma realidade atual e em movimento.

A categoria “quilombo” empregado pela legislação merece atenção peculiar, pois parte da configuração dos quilombos enquanto grupos com presunção de ancestralidade, trajetória própria, relação específica com a terra, história vinculada com a opressão do negro e que se distingam da coletividade nacional. Essa perspectiva se alinha aquilo que os estudos antropológicos e esforços interpretativos dos órgãos institucionais vem consolidando no campo acadêmico, os quais encontra correspondência entre os atos normativos em várias esferas¹².

Há uma constância e circularidade de características entre os dispositivos que articulam o reconhecimento das trajetórias específicas e os sentidos que os povos dão a si mesmo, principalmente com a determinação da identidade vinculada à própria indicação do grupo étnico. O critério da autoatribuição é fundamental e é reafirmado pela legislação, tornando-se elemento centralizador para a caracterização da identificação e reconhecimento da identidade quilombola nos procedimentos de titulação¹³.

Antes mesmo do movimento da legislação federal, em 2003, o critério da autodefinição já podia ser encontrado no sistema jurídico estadual no Pará, através do decreto executivo 3.572/99¹⁴. Esse momento nos mostra um processo de internalização das categorias consolidadas Convenção 169 da OIT no Brasil. Uma anotação interessante é que o Estado do Pará é a unidade federativa que mais titulou em âmbito estadual terras quilombolas, independentemente de colaboração federal. Com isto podemos verificar que existe uma coordenação do movimento legislativo e conceitual do qual resulta o decreto 4.887/03.

Na órbita do Direito Internacional, através do Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos, de 1966¹⁵, podemos verificar vestígios da ideia autodeterminação dos povos, o que implica na determinação de que os povos podem escolher as formas de definição política e as formas de desenvolvimento econômico. Os Estados deveriam então viabilizar que os povos tenham as condições básicas para exercerem poder sobre seu próprio destino, criando focos de

¹² Decreto executivo 4.887/03 no art. 2; Instrução Normativa do INCRA de nº 57, art. 3; Convenção 169, art. 1, item 1, alínea “a”; Decreto executivo 6.040/07, art. 3, alínea I e; Portaria 98/2007 da FCP, art. 2.

¹³ Decreto 4.887/03, §1 do art. 2.

¹⁴ Regulou a Lei Estadual do Pará n. 6.165/98, que dispõe sobre a “Legitimação de Terras dos Remanescentes das Comunidades dos Quilombos”.

¹⁵ Art. 1, item 1.

liberdade no interior da soberania. Aqui precisamos apartar a concepção de Estado de povos, constatando a possibilidade de pluralidade de unidades populacionais dotadas de cultura, identidade e perspectivas diversas próprias no interior das unidades estatais e, se assim entendermos, é plenamente possível identificar aí o embrião da autodeterminação étnica em termos normativos.

Podemos então ver a autodefinição partindo de construções normativas internacionais (Convenção 169 OIT) e se consolidando no ordenamento jurídico doméstico, encontrando recepção constitucional, depois se infiltrando nas estruturas verticais do direito (Decreto 4.887) até os níveis subterrâneos da administração pública, tais como a IN 57 do INCRA e a Portaria 98 da FCP.

A saga administrativa pela terra

Uma coisa é identificar os destinatários do direito e os indicadores de como imputar a interpretação sobre as categorias principais do direito, outra coisa é materializar direitos sociais e coletivos, considerando que isto demanda primeiro a organização do estado para mobilizar a máquina administrativa para produzir realidade, através da configuração de uma política pública quilombola.

Até a primeira regulação expressa do direito quilombola, houve sobreposição administrativa de competências para determinado quem iria realizar a titulação, tanto FCP quanto o INCRA emitiram normativas internas para a titulação. É na era FHC¹⁶ que a competência de titulação vai para a FCP (Ministério da Cultura – MinC) formalmente, e depois, em 2003, início do governo de Lula, até o final do governo Dilma, é o INCRA que manteve a execução das atividades de titulação. Depois disso o INCRA mudou de “patrão” diversas vezes, pois estava vinculado ao Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) até 2016, então, na era Temer passou para o Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário e na sequência para a Casa Civil. No governo Bolsonaro foi para o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) e, atualmente, no retorno do governo Lula, retornou para o Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar. Existem muitas mobilizações de grupos de interesse pela gestão do INCRA, principalmente em razão das suas atribuições para reforma agrária e a regularização fundiária das comunidades quilombolas/tradicionais, o

¹⁶ Decreto executivo 3.912/01 e a MP nº 2.216-37/01.

que justifica a sua mobilização entre ministérios, pois em cada um destes as conformações e configurações de forças se alteram nos respectivos momentos históricos.

Em termos práticos, a gestão de Temer é responsável pela paralização dos processos de titulação e o governo Bolsonaro pela entrega da gestão da titulação dos territórios quilombolas para aqueles que historicamente tentaram inviabilizar quaisquer tipos de reconhecimento e titulação desta classe de comunidades, pois o Ministério da Agricultura sempre indicou protagonismo e poder a bancada ruralista. No governo Bolsonaro, vimos o desmonte radicalizado do sistema de titulação para as comunidades quilombolas, principalmente pelo esvaziamento orçamentário no período (Rodrigues, 2022).

O decreto 4.887/03 é o ato normativo que pela primeira vez mobiliza o estado a prever um sistema objetivo pelo qual os portadores do direito são direcionados a requerer perante a um ente público a sua demanda, apresentando um conjunto de dados e documentos pré-definidos para instruir a criação de um procedimento administrativo individualizado. E com isto não estamos defendendo a eficiência e eficácia deste modelo, só indicando que isto representa um efetivo avanço da tecnologia social e jurídica para o destinatário do direito, o qual antes não tinha quaisquer direcionamentos¹⁷.

O procedimento previsto no decreto 4.887/03 indica seis grandes momentos em direção a titulação, primeiro a autodefinição da comunidade, depois a elaboração e publicação do RTID, seguido da portaria de reconhecimento, emissão dos decretos de desapropriação e, por fim, a derradeira titulação.

O decreto 4.887/03¹⁸ determina um procedimento preliminar para o início do procedimento de titulação, o qual deve ser realizado perante a FCP, onde a comunidade deverá registrar sua identidade. A comunidade deverá formalizar o registro da identidade quilombola, a partir da fundação de uma associação e então demandar a emissão de certificação, condicionando a expressão da autodeterminação em ata registrada, que representa o ato formal da fundação da associação, devendo ser assinada pelos seus

¹⁷ O procedimento previsto no Decreto 4.887/03 e IN/INCRA 57 é altamente moroso e não se conforma com espectros de efetividade e eficiência. Contudo, historicamente aprendemos no Brasil que é melhor ter o registro e normatização de direito inefetivo do que silêncio. O registro normativo é uma forma de registrar paulatinamente os avanços conquistados no espaço/tempo, pois onde nada se escreve, mais facilmente se converte em esquecimento e retrocesso.

¹⁸ Art. 3, §4.

membros¹⁹. Ao fim, é emitida certidão de registro²⁰, que deverá ser apresentada perante o INCRA como condição para início do processo de titulação territorial.

Com o início do procedimento de regularização fundiária, provocado pela própria comunidade, o INCRA inicia os preparativos para a confecção do RTID (Relatório Técnico de Identificação e Delimitação)²¹, o qual deve conter o levantamento de informações socioeconômicas, históricas, etnográficas, cartográfica, ecológica, geográfica, entre outras. Para isto, o INCRA forma um Grupo Técnico interdisciplinar, nomeado pela Superintendência Regional do INCRA, que deverá realizar reuniões consultivas com a comunidade, apresentando os procedimentos a serem adotados.

O RTID tem a função de fazer um levantamento detalhado da condição da comunidade, nas suas diversas esferas: social, populacional, ocupacional e topográfica, constituindo inclusive um mapa da área (ANDRADE, TRECCANI, 2000). Este deverá ser feito a partir e respeitando as indicações da própria comunidade, constituindo estudos técnicos, científicos e um relatório antropológico. O Grupo de Trabalho interdisciplinar é ordinariamente chefiado por um antropólogo dos quadros do próprio INCRA ou indicado pela Associação Brasileira de Antropologia (ABA), que recomenda preferencialmente um pesquisador que já desenvolva estudos na comunidade. A elaboração do RTID é ordinariamente a etapa mais longa do processo, pois existe custos operacionais da realização do RTID que não estão ordinariamente previstos de forma suficiente no orçamento federal (Rodrigues, 2022).

Quando finalizado o RTID, este é remetido ao Comitê de Decisão Regional²² do INCRA, que verifica se todos os critérios foram atendidos e logo providencia as publicações editalícias, tanto no Diário Oficial da União quanto no Diário Oficial do estado onde se encontra o território, notificando assim todos os ocupantes da área²³. Ao mesmo tempo em que é publicado, o RTID é remetido a um rol bem extenso de órgãos públicos para manifestação, tais como IPHAN, IBAMA, FUNAI, FCP, IBAMA, SPU, SFB e outros. Todos que pretendam contestar o RTID terão o prazo de 90 dias, as quais deverão ser analisadas no

¹⁹ Portaria 98/07 da FCP.

²⁰ Com numeração própria e livre de ônus.

²¹ A previsão do RTID está no art. 8 do Decreto 4.887/03 e detalhado nos artigos 8 a 10 da IN/INCRA nº 57.

²² Regimento Interno do INCRA, vide Portaria 2.541/22.

²³ IN/INCRA nº 57º, art. 11 e decreto executivo 4.887/03, art. 7.

prazo de 180 dias e, dessas decisões, haverá possibilidade de recurso único no prazo de 30 dias²⁴.

Quando a sobreposição das terras se dá por títulos privados ou de terra pública, poderá o quilombo solicitar a emissão do CDRU, que é um título de Concessão de Direito Real de Uso Coletivo²⁵, em caráter provisório, até a emissão da “Portaria de Reconhecimento”²⁶, que deve ser emitida 30 dias depois do julgamento administrativo do último recurso.

A ideia é que a delimitação possa encontrar um segundo interesse subjacente, por razões diversas, tais como patrimônios arquitetônicos, terras de marinha, área de proteção ambiental, sobreposição a terras indígenas ou particulares, entre outros. Se ao término do período de contestações, nenhuma manifestação ocorrer, ou ainda, sejam rejeitadas todas as impugnações aos recursos ofertados ao Comitê de Decisão, o INCRA concluirá os trabalhos de titulação das terras. De outro lado, os recursos podem ser atendidos, demandando mais estudos ou diligências, os quais vão ser analisados pelo Comitê de Decisão.

Quando o território reconhecido incidir sobre unidade de conservação constituída, área de segurança nacional, área de faixa de fronteira, terras indígenas, terrenos de marinha, marginais de rios, ilhas e lagos²⁷, deverá o INCRA, auxiliado pela Secretaria do Patrimônio da União, tomar ações necessárias para liberação da terra e a consequente emissão do título, ou ainda, compatibilizar e conciliar o uso da comunidade com o interesse público. A sobreposição da terra quilombola e terras públicas pode ocorrer nas três esferas dos entes federados, e nesses casos, o INCRA deverá adotar as medidas cabíveis para viabilizar a concessão delas para fins de titulação²⁸.

A etapa de compatibilização ou liberação de terras nessa esfera costuma ser um procedimento demorado, principalmente quando os interesses pela manutenção do território envolvem sujeitos públicos politicamente fortes e que não tem interesse em abdicar da posse da terra, como é o caso do Quilombo de Alcantara (Centro Espacial de Alcantara) ou do Quilombo dos Macacos (Marinha do Brasil), no primeiro caso o quilombo foi realocado e no segundo houve uma conformação que mantém o conflito em aberto.

²⁴ Decreto 4.887/03, art. 9 e IN/INCRA nº 57, art. 13 e 14.

²⁵ É um título que transmite o direito de uso de um imóvel público ou privado, por um período determinado, conforme art. 7 do Decreto-Lei 271 de 1967.

²⁶ Decreto 4.887/03, art. 16.

²⁷ Decreto 4.887/03, arts. 10 e 11 e IN/INCRA nº 57, arts. 16 e 18.

²⁸ Decreto executivo 4.887/03, art. 12.

Se for verificado que as terras públicas estão ocupadas por particulares, deverá o INCRA também realizar os trâmites necessários para sua desafetação e retomada, buscando viabilizar a plenitude da titulação²⁹.

Em qualquer caso, somente depois de passado todos os prazos sem oferta de contestações e recursos ou, julgados todos improcedentes, o processo de titulação realmente se encaminhará para conclusão, devendo o INCRA nos 30 dias que se seguem publicar portaria no Diário Oficial da União, deixando registrado o reconhecimento e a delimitação da terra quilombola³⁰.

Nesta etapa, o território já é determinado e já foram levantados os registros e cadeia dominial dos imóveis particulares sobrepostos ao território quilombola, caso seja identificado algum vício no título da terra particular, este pode ser invalidado e a terra pode ser titulada independentemente de indenização ao particular, sem custo aos cofres públicos. Ao INCRA caberá fazer mão de todas as medidas cabíveis para retomada do imóvel, seja pela via da desapropriação³¹ ou pela nulidade do título privado, o que pode demandar procedimentos jurídicos reivindicatórios de propriedade e desafetação.

Caso os títulos sejam bons e plenamente válidos, sem sinais de vícios, devem os imóveis ser desapropriados pela leitura articulada do art. 68 do ADCT/CF (emitir-lhes os títulos) com o parágrafo primeiro do art. 216, §1º da CF, que fala que o poder público protegerá o patrimônio cultural inclusive com a desapropriação.

O problema da desapropriação, indenização prévia e hierarquia dos direitos

Há quem diga que a Constituição não criou o dever de desapropriação diretamente vinculado ao direito étnico-quilombola, como podemos verificar no parecer 1/2006 da AGU, onde se registra entendimento de que a propriedade coletiva é incondicional e preexistente (Castilho, 2007), ou ainda, no parecer da Casa Civil de n.º 1.490/01 (Sarmiento, 2007), o que inclinaria entendimento de que a titulação independeria de desapropriação, já que o comando constitucional só indica que o união deve emitir os títulos. Sandra Caseira Cerqueira (2006) reforça esse entendimento dizendo que a Constituição reconheceu a titularidade da posse

²⁹ IN/INCRA n.º 57, arts. 19.

³⁰ Decreto executivo 4.887/03, art. 9º, PU e IN/INCRA n.º 57, art. 17º.

³¹ A desapropriação é uma limitação de caráter perpétuo, onde a propriedade privada é transferida forçosamente, por interesse social ou utilidade pública, sempre com indenização justa (Silva, 2005, p. 281).

quilombola sem qualquer condicionamento, e que a desapropriação seria um meio que posterga esse direito. Essa discussão rendeu um largo debate e foi sepultada pela decisão, em 2018, do STF na ADIn 3.239, momento em que a corte indicou que a via da desapropriação é o mecanismo jurídico mais adequado para tratar a questão, considerando que protege o direito à propriedade privada, garantindo a indenização ao proprietário privado, reduzindo os conflitos fundiários e trazendo mais segurança jurídica a todos.

Antes mesmo de decreto 4.887/03, o Estado do Pará realizou duas desapropriações para fins de titulação de territórios quilombolas em 2002, beneficiando primeiro a Comunidade “Filhos de Zumbi”³² e depois as comunidades Abuí, Paraná do Abuí, Tapagem, Sagrado Coração e Mãe Cué³³. Isto novamente confirma a vanguarda desse estado no tema dos direitos dos quilombos.

O decreto 4.887 internaliza esta proposta, conformando o direito quilombola ao território e o direito à propriedade privada anterior não maculada por vício. Pretendendo resguardar direito de terceiro de boa-fé (Castilho, 2007), o INCRA então deverá realizar vistoria e avaliação delas para posterior desapropriação, mediante justa indenização³⁴.

A ideia da desapropriação, em vez da alternativa expropriação ou anulação sumária de outros títulos, atende as diretrizes internacionais³⁵ e constitucionais ante a violação do direito de propriedade privada. É uma tentativa de acoplamento do direito étnico ao direito privado, na ideia de compatibilização (lastrado no método da ponderação). De outro lado, a Constituição brasileira de 1988 previu o instituto da função social da propriedade, que permite a perda da propriedade pela via da indenização, o que não viola o direito de propriedade, pelo contrário, o reforça. A possibilidade da desapropriação pelo desvio da função social constitucionalmente prevista é uma possibilidade factível, embora reverbere em outra classe de problemas orçamentários e, portanto, também atrase a garantia do direito étnico.

Na questão quilombola, a Constituição determinou a função social da propriedade de determinados espaços geográficos ocupados pelas comunidades quilombolas, visando a garantia de existência e reprodução dos grupos sociais que compõem a formação histórica e

³² Decreto 5.382/02.

³³ Decreto 5.273/02.

³⁴ Decreto executivo 4.887/03, art. 13 e IN/INCRA 57, art. 21.

³⁵ Tratados que prevêm a proteção e impossibilidade de expropriações arbitrárias da propriedade: Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH), artigo XVII, item 1 e 2; Convenção Americana de Direitos Humanos (artigo 21); Protocolo Adicional à Convenção de Proteção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais (art. 1).

social brasileira. Observando isto, o decreto 4.887/03 criou uma estratégia de entregar a terra às comunidades quilombolas a partir da “desapropriação”, visando a compatibilização da propriedade privada e do direito quilombola, objetivando que indivíduo-proprietário não tenha que arcar com todo o ônus que deveria ser suportado pelas escolhas de estado, que comporta uma escolha da sociedade brasileira. Pelo instituto da desapropriação, a perda da propriedade deve ser operada pela chave de leitura da “justa indenização”, a qual deve refletir o preço atual de mercado do imóvel na sua totalidade, paga em dinheiro e incorporando o valor de todas as benfeitorias nela constantes³⁶. Esse modelo visa amortizar e flexibilizar o imaginário do direito à propriedade na sua acepção “inviolável” no ideal liberal. O entendimento que se deve aqui operar é que o direito fundamental à propriedade prevista expressamente na Constituição foi relativizada pela, também expressa literalmente, função social da propriedade, e isso é também uma operação de interpretação bastante sólida³⁷.

Uma coisa é viabilizar hermeneuticamente a previsão de desapropriação para a questão da titulação das terras quilombolas, outra é determinar sua operacionalidade. Para essa demanda há dois institutos viabilizadores, que é a desapropriação (1) por utilidade pública³⁸ e a (2) por interesse social³⁹.

A desapropriação dos territórios quilombolas por utilidade pública, trata da preservação de monumentos históricos e artísticos, além de sítios naturais e paisagísticos, integrados aos conjuntos urbanos ou rurais. Já a desapropriação por interesse social visa a promoção do bem-estar social da população, assim como, a preservação de colônias e povoamentos agrícolas, o que representa a maior parte do estilo de vida e condição social das comunidades quilombolas. A preservação das comunidades e a preservação da cultura quilombola são de interesse da sociedade brasileira, já que é compromisso do Estado preservar a base da diversidade cultural que constitui as raízes da sua identidade. Os mecanismos propostos são autônomos e não necessariamente cumulativos⁴⁰, pode-se acionar um ou outro, ou ambos, com fim de enquadramento operativo a depender do caso.

³⁶ CF, art. 5º e Lei 8.629/93, art. 12.

³⁷ *Caput* do art. 5º da CF e seus incisos XXII e XXIII.

³⁸ Decreto lei 3.365/41.

³⁹ Lei 4.132/62.

⁴⁰ O INCRA detém um conjunto de normativas que regula a desapropriação, destacando procedimentos e ações que devem ser tomadas. Vide norma de execução conjunta Diretoria de Ordenamento da Estrutura Fundiária e Diretoria de Obtenção de Terras e Implantação de Projetos de Assentamento do INCRA nº 3 e Instrução Normativa no 36 de 2006 do INCRA.

No procedimento de desapropriação, o titular da propriedade só poderia perder o imóvel depois do recebimento da indenização⁴¹, que deve ser “justa” e “prévia”. Caso a posse seja ameaçada antes da indenização, ou seja, a comunidade tente tomar posse da terra antes da indenização, os proprietários teriam direitos petitórios de posse e de sua reivindicação, podendo reaver o imóvel. De outro lado, poderia o poder público, uma vez ajuizada a ação de desapropriação e depositado o valor da avaliação (e somente depois disso), demandar a imissão provisória na posse do imóvel. Em termos concretos, o poder público não é nada eficaz na proposição destas ações e muito menos na disponibilização de recursos para este fim (Rodrigues, 2022), o que prolonga os conflitos agrários e fundiários. O principal problema é que a proposição da ação deve vir precedida de disponibilidade orçamentária, que é uma das maiores fragilidades na questão.

A demanda da indenização prévia é um elemento que efetivamente retarda a desintrusão dos territórios étnicos. Por esta razão, outro esforço interpretativo foi acionado para tratar a questão e expandir o direito quilombola, considerando este enquanto direito fundamental, o posicionamos então diferencialmente na ordem dos direitos, pretendendo uma eficácia transformadora da estrutura social, razão a qual a Constituição lhe deu eficácia plena. O entrave aqui é que o direito à propriedade privada está no mesmo nível normativo deste, não havendo formalmente qualquer hierarquia entre estes. Por isso, as ações possessórias ficariam embargadas de ambos os lados (proprietários e comunidades) ante a um impasse hermenêutico entre a propriedade privada sem vício formal e a posse tradicional da comunidade quilombola. Qual delas haveria prioridade então, considerando ser ambas direito fundamental?

Para tentar desatar esse empasse, o direito tem somente um mecanismo, que é uma técnica de interpretação que serve para sanar choque entre princípios ou direitos constitucionais, que é o “método da ponderação”. Nesse método, calibra-se a interpretação a partir da “razoabilidade” e a “proporcionalidade”, com a pretensão de salvaguardar ambos os direitos em cotejo em sua máxima extensão, conformando-os reciprocamente (Sarmento, 2007). A aplicação desse método indica a necessidade de aplicação de três subprincípios, quais sejam: (1) a adequação, (2) a necessidade ou exigibilidade e a; (3) proporcionalidade em sentido estrito. De acordo com Barroso (1996, p. 209), pelo primeiro subprincípio verificamos se a medida demandada é apta a atingir o fim almejado, pelo segundo, verifica-se se existe meio menos gravoso para atingir o fim e, por último, coteja-se entre o ônus e os benefícios

⁴¹ Leitura articulada dos art. 5.º, inciso XXIV, art. 182, §3 e art. 184, *caput*, da CF.

que a ação resultará, aferindo se a interferência é justificável. Ainda assim, a decisão é tomada caso a caso, não criando uma determinante universal e *erga omnes*, o que mantém a insegurança na questão.

Entramos nessa seara da aplicação da ponderação para chegar nesse momento e apresentar a reflexão sobre a aplicação dos subprincípios na questão quilombola, e é Daniel Sarmiento (2007) que faz esse esforço específico, indagando inicialmente se é (1) adequado restringir as ações possessórias dos proprietários privados? Este mesmo responde indicando afirmativamente, já que é meio que garante que a comunidade permaneça na posse da terra e continue existindo. Já em relação ao segundo subprincípio, quanto a (2) necessidade ou exigibilidade da ação, a indagação perpassa em verificar se existiria ação mais branda? Cassar o direito subjetivo do proprietário privado é indispensável? Esse autor diz que não há outra forma frente ao risco de perecimento do grupo, assim, a limitação da propriedade privada se torna necessária. No último elemento (3), o autor indica que os benefícios são inegáveis, pois se a comunidade continua vivendo em seu território e garante-se a proteção do patrimônio histórico, ao mesmo tempo não se retira do proprietário privado o direito de ser indenizado pela sua perda, assim, os benefícios superam os ônus.

Embora nessa altura já estejamos convencidos que existe uma inclinação do sistema jurídico para proteger de forma prioritária o direito quilombola em detrimento do direito da propriedade privada, e ainda, seja essa interpretação dominante no campo, a sua aplicação é comedida no âmbito da jurisdição, onde os juízes de primeira instância, nas varas onde os conflitos começam, dificilmente dão decisões que determinem a perda da propriedade com uma previsão indeterminada da realização do pagamento da indenização e tampouco determinam o congelamento de ativos da união para realizar a desapropriação. O campo jurídico não está preparado para flexibilizar o direito à propriedade privada (se nem fora dele estamos), e os magistrados resistem a essa classe de interpretação provavelmente pelo processo de formação jurídica conservadora que é ofertado nas universidades, o que prolonga o conflito judicial pelas vias recursais.

CONTINUANDO O PROCESSO DE TITULAÇÃO

Superada a fase da desapropriação em casos de sobreposição de terras quilombolas com títulos privados, que é uma etapa bastante morosa, principalmente em razão da escassez de

recursos, passamos a outro contexto, que trata de quando não é caso de desapropriação ou quando ela não se aplica.

Pode haver casos em que se verifica que as terras estejam ocupadas pela clientela da reforma agrária. Fica, neste caso, o INCRA incumbido de acionar os meios administrativos cabíveis para desintrusão do imóvel, indenizando as benfeitorias de boa-fé e providenciando a realocação daquelas famílias⁴².

Desimpedido e livre o imóvel, a comunidade deverá receber o título do presidente do INCRA, devendo ser este em favor da Associação Quilombola, registrando o território mediante outorga de título pró-indiviso⁴³ e coletivo⁴⁴, com cláusula de inalienabilidade⁴⁵, imprescritibilidade⁴⁶ e impenhorabilidade⁴⁷, conforme imputações legais⁴⁸.

Temos aqui uma discussão importante para efeitos de registro e que bem demonstra a escolha estratégica de entendimento, pois existem interpretações concorrente que a Constituição teria criado somente dois tipos de propriedades, que é a pública e a privada, não existiria a categoria de terra coletiva, e que, sendo a terra titulada em favor de uma associação, dotada de personalidade jurídica de direito privado, a terra seria, portanto, também privada, e que o poder público estaria condicionando seu caráter coletivo sem previsão legal. A alegação aqui é que o decreto 4.887/03 teria criado a categoria de terra coletiva sem lastro autorizativo, o que seria inconstitucional. Esse debate foi feito durante a tramitação da ADIn 3.239, sendo consolidado pelo STF a validade da forma coletiva da propriedade, considerando este formato uma eleição administrativa mais adequada para atender o objetivo da norma constitucional.

Enquanto ato derivativo da titulação, há necessidade de pensar os atos de registros imobiliários. Além do registro no próprio INCRA, é no Cartório imobiliário que se encontra uma estrutura que confere maior segurança jurídica e validade aos títulos (Castilhos, 2007) e

⁴² Decreto executivo 4.887/03: Art. 14.

⁴³ Bens não suscetíveis a divisão; O possuidor tem direito na porção total da coisa, sem saber qual a parcela lhe compete.

⁴⁴ Os direitos coletivos são indivisíveis, são aqueles os quais diversas pessoas estão ligadas a uma mesma relação jurídica, sendo os sujeitos indeterminados, porém determináveis.

⁴⁵ Aquele bem que não pode ser alienado, ou seja, não pode ser transmitido a outrem.

⁴⁶ O exercício do direito não fica submetido à prescrição, ou seja, não se pode perder o direito pela ausência de exercício dele.

⁴⁷ Imunidade concedida a determinados bens, que os tornam insuscetíveis de apreensão ou sequestro para fins de execução judicial.

⁴⁸ Decreto executivo 4.887/03, art. 17 e IN/INCRA nº 57, art. 24.

ao titular do direito, principalmente contra o assédio de terceiros. Esse registro deve ser promovido pelo INCRA, sem qualquer ônus para a comunidade⁴⁹.

Os sítios históricos encontrados no território e os documentos identificados em poder da Associação ou de qualquer quilombola deverão ser obrigatoriamente informados ao IPHAN (Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional) e, além disso, a FCP deverá instruir processo de tombamento e zelar pela preservação do patrimônio cultural brasileiro lá encontrado⁵⁰.

Uma vez titulado, o Comitê Gestor deverá elaborar no prazo de 90 dias um “plano de etnodesenvolvimento” destinado à comunidade titulada e viabilizar acesso prioritário a linhas especiais de financiamentos, de assistência técnica e de tratamento preferencial as comunidades tituladas⁵¹.

Toda esta arquitetura legislativa visa resguardar um direito quilombola que deve ser lido juntamente com outros compromissos mais amplos. Quando estamos falando de comunidades quilombolas, nos referimos a grupos dotados de fragilidade social e que dependem da terra enquanto meio de sobrevivência no plano físico, econômico e cultural. Portanto, os direitos devem ser lidos dentro da esteira dos pactos internacionais e da própria Constituição.

O PROBLEMA DAS SOBREPOSIÇÕES – A AFETAÇÃO

Ainda que já estejamos convencidos que há uma satisfação constitucional a partir do mecanismo da ponderação, o qual opera diretamente no nível superior da ordem constitucional, podemos ainda indicar outra conexão interpretativa que poderia reforçar a conclusão já encaminhada anteriormente, principalmente porque há uma resistência dos órgãos públicos de proteção ao meio ambiente com a manutenção de grupos humanos em áreas de proteção ambiental.

Apresentamos o instituto da afetação como um caminho possível e que pode eliminar embaraços interpretativos. A afetação é um instituto do Direito Administrativo que, para Carvalho, é a atribuição que se dá a um bem público com destinação especial e conformidade aos interesses da administração pública, podendo ser colocado imediatamente à disposição

⁴⁹ Decreto executivo 4.887/03, art. 22 e 17 e IN/INCRA 57, nos artigos 5, 25 e 27.

⁵⁰ Decreto executivo 4.887/03, art. 18 e IN/INCRA nº 57, art. 30.

⁵¹ Decreto executivo 4.887/03, art. 19 e 20.

desta, estabelecendo, ao mesmo tempo, a indisponibilidade do bem a qualquer outro fim (*apud* Grabner, Simões, Stucchi, 2014).

É comum a utilização deste instituto para discriminar o interesse público em relação a preservação ambiental, gravando áreas específicas para fins de proteção da biodiversidade. Entende-se então que a administração pública possa determinar a afetação quilombola sobre as terras destinadas à titulação, até mesmo determinar mais de uma afetação sobre o mesmo território quando o bem cumpre mais de uma finalidade constitucional. Nessa situação, deveria haver uma coordenação e compatibilização entre o interesse ambiental e o interesse étnico, como já bem está descrito no próprio decreto 4.887. Esse contexto ocorreu no caso Raposa do Sol, onde a administração do território é realizada entre os povos indígenas, a FUNAI e o Instituto Chico Mendes. Esse exercício não é uma soma simples e linear de direitos paralelos, mas sim uma forma criativa, possível e que explora práticas tolerante reciprocamente (Grabner, Simões, Stucchi, 2014). A bibliografia especializada há muito já indica a compatibilidade entre o ideal da preservação ambiental e os direitos culturais das comunidades étnicas (Figueiredo, 2015; Castilho, 2007; O'Dayer, 2016), o que vem sendo reforçado no entendimento do STF e outras legislações⁵².

É comum que os grupos étnicos estejam sobrepostos as unidades de conservação, as quais tem como objetivo principal a preservação da natureza, onde, por impressão inicial, dever-se-ia pensar na realocação humana⁵³. Contudo, a contrário senso, a interpretação jurídica vem inclinando para uma alternativa que não necessite a escolha de um em detrimento de outro, o que se pode observar no Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas (PNAP)⁵⁴. De igual modo, na Política Nacional da Biodiversidade⁵⁵ indica uma conformação para a sobreposição⁵⁶ supramencionada, incluindo aí expressamente os casos em que há comunidades quilombolas.

Pela Convenção sobre a Diversidade Biológica⁵⁷, o conhecimento e práticas dos grupos étnicos estão em simbiose com a ideia de preservação da biodiversidade, onde os

⁵² Decreto n. 6.040, inciso III do art. 3.

⁵³ Lei 9.985/00, art. 42.

⁵⁴ Decreto 5.758/06.

⁵⁵ Decreto 4.339/02.

⁵⁶ Item 11.2.8.

⁵⁷ Decreto 2.519/98.

conhecimentos tradicionais são considerados expressões históricas das adaptações e interações de manipulação entre homem e meio ambiente localmente situadas. Por esta razão, o ICMBIO tem a responsabilidade de dar apoio às comunidades tradicionais em unidades de conservação⁵⁸ e deve promover a orientação para a composição de termos de compromissos que sirvam para viabilizar a permanência dos grupos étnicos em seus territórios, buscando compatibilizar objetivos, garantir a diversidade e suas formas de organização⁵⁹. Isso ajuda a formular o entendimento de que a ideia de dupla afetação pode acoplar a proteção ambiental ao direito quilombola, promovendo a necessidade de pensar uma gestão compartilhada de existência.

Assim como se formulou a ideia de “afetação ambiental” da terra, a ideia é acionada analogicamente a de “afetação quilombola”, o que pode então ser utilizado para retirar o direito petitorio dos proprietários individuais, restringindo o direito subjetivo do proprietário particular aos instrumentos possessórios contra as comunidades quilombolas.

Com a afetação, a posse ou retomada da posse pela comunidade quilombola não ficaria condicionada ao pagamento da desapropriação. O benefício aqui é a realização de pronto do direito quilombola e o resultado prático seria a continuidade da comunidade no seu território, mantendo e criando condições para o fortalecimento das identidades, evitando rupturas ou retardamento da posse da terra. Ao proprietário particular somente restaria o direito subjetivo de postular o recebimento da indenização, já que a afetação tem o poder de impedir a volta da propriedade individual e, ao mesmo tempo, permite a defesa do direito individual do seu valor monetário através da indenização.

A AGU⁶⁰ ordinariamente não move essas ações de desapropriação em razão da falta de previsão orçamentária para realizar o pagamento das desapropriações. Para Sarmento, a afetação da terra quilombola independeria de ato administrativo, pois elas teriam sido afetadas pelo constituinte de forma deliberada quando da estruturação do direito quilombola na Constituição (Sarmento, 2007).

Contudo, a acomodação da afetação dupla não se dá de forma tão tranquila e em sonoridade copular, conforme asseveram Marcelino Conti, Wilson Madeira Filho e Lilian Braga, quando registram os descompassos interinstitucionais no contexto das comunidades

⁵⁸ Lei 11.516, art. 1, inciso II.

⁵⁹ IN 26/12 do ICMBIO.

⁶⁰ É o órgão responsável pela promoção e representação da administração pública federal, tem funções contenciosas e consultivas.

quilombolas de Oriximiná, onde já se consolidou comandos judiciais para titulações das comunidades, mas o ICMBIO resiste indicando que deveria haver a desafetação das áreas sobrepostas, e que isso deveria ser feito por lei. Enquanto isto, o ICMBIO indicou, a título precário⁶¹, que as comunidades quilombolas assinassem e se submetessem ao órgão a partir de “Termos de Compromisso de Uso Múltiplos” para as áreas de proteção integral, e ao “Contrato de Concessão de Direito Real de Uso” (CCDRU) para as Unidades de Conservação de uso sustentável. Ocorre que se operou uma subordinação da posse e do direito quilombola aos signos da proteção ambiental, como se o direito étnico aqui fosse inferior a proteção ambiental (Souza, Madeira Filho, Braga, 2020). Ainda assim, a situação demonstra contextos e interfaces que permitem avanços na direção da penetração da ideia da dupla afetação compatível e integrada às práticas dos órgãos públicos.

Podemos perceber que o decreto 4.887 não ignorou a possibilidade da sobreposição entre a afetação ambiental e a afetação étnica, pelo contrário, comanda um processo de negociação e acomodação dos interesses do estado e das comunidades⁶², o que se deve monitorar é que essas mesas de negociações que são frequentemente abertas não se tornem a lógica da restrição do direito étnico em relação a outros interesses.

SUBSÍDIOS DO DIREITO INTERNACIONAL

Podemos dizer que existe um sistema internacional de Direitos Humanos que apoia o movimento interpretativo que mobilizamos, desde níveis mais amplos e abstratos de designação de dignidade, como àqueles previstos pelo Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (1966), na Convenção Internacional sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação Racial⁶³ (1968), na Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho sobre os Povos Indígenas e Tribais e a Declaração Universal dos Direitos Humanos (1989)⁶⁴. Estes documentos ressaltam o direito à propriedade como um direito fundamental, devendo ser lida a partir de significados abrangentes, não só a propriedade privada e individual, mas também a propriedade que cumpre com a proteção de grupos étnicos e vulneráveis.

⁶¹ Chamamos de precário, em termos jurídicos, aquilo que é temporário - não definitivo.

⁶² Decreto 4.887/03, art. 11.

⁶³ Decreto 65.810/69.

⁶⁴ Art. 14, item 1

O direito ao acesso à terra é corolário para execução de outras classes de direitos, tais como o direito à moradia, a alimentação, a saúde, ao bem estar, ao trabalho digno, a conservação do patrimônio cultural, ao exercício da religiosidade, a proteção e preservação dos valores culturais, a educação, entre outros, os quais só podem se concretizar a partir do acesso à terra, que lhes dá o ponto de partida e é a condição de possibilidade do existir, configurando como ponto de partida para os demais direitos de cidadania.

Pelo Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos estabeleceu-se o dever dos estados de estruturar um sistema de proteção para as minorias étnicas, o qual garante que estas tenham a garantia de ter, conjuntamente com a sua coletividade, sua vida cultural protegida⁶⁵.

Em 2005, na Convenção Geral da Organização das Nações Unidas para Educação, a Ciência e a Cultura, celebrou a Convenção sobre a Proteção e Promoção da Diversidade das Expressões Culturais⁶⁶, que tem como objetivo proteger a diversidade das expressões culturais, prevendo um conjunto de ações para fortalecer e preservar estas, e suas diretrizes indicam o respeito aos direitos humanos, acesso equitativo aos serviços e o desenvolvimento sustentável, prescrevendo o dever dos estados na elaboração de ações e políticas para atendimento da finalidade prevista na citada convenção.

Na trama hermenêutica para o processo de interpretação e organização da legislação e direitos quilombolas no Brasil, conforme vem sendo tracejada aqui, através das costuras entre movimentos interpretativos tanto em nível nacional quanto internacional, podemos lastrear as interpretações da Comissão e Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) da Organização dos Estados Americanos (OEA)⁶⁷, como no caso dos Maroons do Suriname, onde foi determinado que àquele Estado reconheça os direitos territoriais dos Saramaka (CIDH, 2006), esta também tratou o caso das Comunidades Negras da Cuenca de Río Caricaca na Colômbia, onde foi reconhecido o direito ao território coletivo e a aplicação da Convenção 169 da OIT⁶⁸, o que se repetiu nos casos dos Moiwana do Suriname em 2005, que ressaltou o direito da integridade pessoal, a moradia e a propriedade da comunidade (Treccani, 2015). No mesmo sentido o Supremo Tribunal Federal no Brasil, no caso da ADI 3.239 em 2018, onde se confirmou um sistema de proteção do direito quilombola, rechaçando inclusive a aplicação do

⁶⁵ Decreto 592/92, art. 27.

⁶⁶ Decreto 6.177/05.

⁶⁷

⁶⁸ Sentença T-955/03.

marco temporal para a questão quilombola, no mesmo sentido que Duprat (2002) já vinha indicando, de que a Constituição não teria autorizado a criação de marcos temporais para essa classe de direito.

POLÍTICAS PÚBLICAS INTEGRADAS AO DIREITO QUILOMBOLA

Na perspectiva de maior concretização do direito quilombola e buscando viabilizar uma atenção integrada às comunidades, a Secretaria de Políticas de Promoção para a Igualdade Racial (SEPPIR) criou processos de aproveitamento e integração de políticas já existentes, como o acesso à Bolsa Família e o Programa Luz para todos (Prioste, 2015, p. 19).

Em 2007 foi criado o “Programa Brasil Quilombola”⁶⁹, o qual inseriu uma agenda de compromissos públicos, os quais tem relação direta com a melhoria das condições de vida e de acesso à bens e serviços, acesso à terra, fornecimento de infraestrutura e qualidade de vida, inclusão produtiva e desenvolvimento local e acesso à cidadania. Também previu atenção especial àquelas comunidades com maiores níveis de violência, baixa escolaridade e situação de vulnerabilidade. Foi ainda previsto um Comitê Gestor da Agenda Social Quilombola, com composição plural interministerial para pensar e implementar a política quilombola no Brasil (Verdum, 2011).

O Plano Nacional de Direitos Humanos (PNDH-3), que representa um diagnóstico das situações dos direitos humanos no Brasil e procura identificar os principais obstáculos para sua efetivação, criou orientações e diretrizes para defesa e promoção destes. Este é uma orientação voltada para o fortalecimento da democracia e dos direitos humanos, associando o dever de o Estado em desenvolver e fomentar políticas que promovam o desenvolvimento sustentável, proteção das populações vulneráveis, buscando combater as desigualdades estruturais, colocando inclusive os sujeitos coletivos em central posição de merecimento de dignidade e reconhecimento. Neste plano, a questão quilombola aparece no sentido do dever do estado em propiciar direitos de cidadania, envolvendo igualdade, combate à pobreza, direitos econômicos, de renda, de saúde, de acesso à terra e de desenvolvimento sustentável.

O Programa Brasil Quilombola, associando uma agenda quilombola e as orientações do PNDH apresentam diversas interfaces com políticas sociais já existentes, visando o atingimento de suas metas a partir de ações integrada. Este programa ficou apagado nos

⁶⁹ Decreto 6.261/07.

governos Temer e Bolsonaro, retornando enquanto “Programa Aquilomba Brasil”⁷⁰ em 2023, com os mesmos objetivos de integração.

A Lei de Diretrizes e Bases (LDB)⁷¹, de 1996, determinou que a história afro-brasileira deve compor os conteúdos obrigatórios a ser ensinado nas escolas, seja elas públicas ou privadas, o que foi reforçado pela obrigatoriedade do ensino da história da África e da cultura afro-brasileira na educação básica⁷², o que por si só apresentou uma inclinação para uma política de Estado que valoriza o negro e suas expressões. Estas diretrizes devem fundamentar e orientar a interpretação sistêmica do direito, emprestando-lhe força e reforçando o direito étnico até mesmo no processo de formação das novas gerações a partir de contextos educacionais. Embora essa política tenha significado um avanço substancial, ainda é bastante incipiente na produção de conteúdo contextualizado nas escolas situadas nos quilombos, o debate da Educação Escolar Quilombola é ainda bastante recente.

REAÇÕES DO CAMPO JURÍDICO

Os procedimentos de titulação quilombola são processos administrativos que, em regra, devem ser contados não em ano, mas em décadas. Essa demora é, por vezes, atacada judicialmente pelas comunidades e pelo Ministério Público Federal. Essa morosidade é justificada pela AGU sob o argumento do “princípio da reserva do possível”, ou seja, da escassez de recursos públicos para regularização das terras quilombolas. Na verdade, a argumentação trilha a escassez generalizada de recursos públicos, que leva o legislador e o poder executivo a restringir gastos a partir daquilo que se convencionou de chamar “escolhas trágicas”, já que o aporte em uma área representa o desfalque em outra, assim, aplicar mais recursos para a questão quilombola significaria retirar recursos da saúde, da educação ou de outra área essencial que se possa imaginar, pelo menos no nível da argumentação.

Esta tese vem perdendo força na questão quilombola, pelo menos em relação a morosidade do procedimento administrativo e confecção do RTID. Vem se consolidando entendimento no âmbito da Justiça Federal de que a alegação de falta de recursos não pode ser justificativa para se exonerar das obrigações constitucionais impostas, não podendo a

⁷⁰ Decreto 11.447/23.

⁷¹ Lei 9.394/96.

⁷² Lei 10.639/03.

administração pública prorrogar indefinitivamente procedimento administrativo, há que se observar a duração por “prazo razoável”⁷³ destes processos administrativos de titulação. Este entendimento podemos verificar no caso do Alto Trombetas/PA, que trata da Comunidade Remanescente de Quilombo Pedro Cubas, onde o procedimento ficou parado por 7 anos, onde a sentença determinou a finalização do RTID no prazo de 6 meses⁷⁴, o que se repetiu no caso da Comunidade Quilombola Rincão dos Negros/RS⁷⁵, onde foram dados comandos para a continuidade dos procedimentos administrativos com prazo determinado.

Reflexões acerca do direito quilombola e do campo jurídico

Buscamos metrificar esforços para uma economia política da interpretação do direito, no sentido de perceber o direito enquanto um sistema conduzido por sujeitos socialmente e politicamente posicionais, e que dependem de empenho energético para mobilizar e associar significantes a signos, o que permite a modulação de um sistema jurídico que desenha e confecciona bens sociais e depois os distribui.

O processo de interpretação é um esforço de artesanato social, político, cultural e linguístico, esquivando-se de interpretações que determinam o direito quilombola como uma coisa dada e intocável, pelo contrário, esforços como este que delimitam fronteiras, selecionam posições e significantes específicos são importantes para consolidar conquistas no campo do reconhecimento de direitos.

A versão que apresentamos para a configuração do direito quilombola configura uma narrativa específica que, embora hegemônica no campo jurídico, não está tão bem consensuada a ponto de se tornar “imexível”, e se assim fosse, já teríamos entregado muito mais terras às comunidades quilombolas no Brasil. A interpretação que aqui erigimos deve conformar mais do que técnicas jurídicas de costura e articulação justificadora, mas também posições políticas em uma direção de expansão dos direitos das minorias alinhada aos direitos humanos (ou se preferirem, qualquer outro termo emancipador aos sujeitos em posições desprivilegiadas no sistema social). Outros poderiam esgrimir com tanta ou mais destreza e habilidade outras formatações de interpretação, por isto esta versão interpretativa deve ser a

⁷³ Art. 5º, inciso LXXVIII, CF.

⁷⁴ Processo 0006478-69.2013.403.6104, Justiça Federal de Santarém, decisão de 2015 e que foi confirmada em sede de recurso em 2016.

⁷⁵ Ação Civil Pública 5001551-60.2015.4.04.7111/RS.

todo instante reafirmada, repetida e posicionada, sob pena de sua flexibilização nos fóruns de disputa, como congresso nacional, ministérios, jurisdição, entre outros que possamos pensar.

A ideia central aqui era analisar e apresentar cotejamento a partir do sistema normativo no que se refere ao conjunto de proteções conferidos pelo legislador às comunidades quilombolas, fundamentando posições a partir de insumos da ciência, da razão e da lógica, para que o possamos sustentar em contextos adversos. Podemos com isto dizer que há um catálogo de direitos bastante ampliado à estas populações, pelo menos no nível formal e instrumental. A questão não mais é pela existência de proteção formal, devemos tratar do vácuo entre o formal e o real, onde o formal pende de efetividade e concretização, o qual só avança a partir da mobilização dos sujeitos reais.

Balibar (*apud* Homi Bahbah, 2013) e Boaventura de Souza Santos (2003) indicam as contradições as fissuras na linguagem jurídico formal de “proteção”, pois há sujeitos que não estão dentro e nem fora, as vezes estão oficialmente dentro, mas efetivamente fora no plano da produção de realidade jurídica, criando um desafio de sobrevivência entre a legalidade e incivilidade, onde a produção de estruturas e discursos de segurança são convertidos em neurose coletiva, que projeta a xenofobia.

Norbert Rouland (2008, p. 21) diz que há uma crescente demanda de direitos pelas minorias e, falando como os economistas, estamos preparados para cria-los e do melhor, sem que isto implique qualquer melhora ou efetividade de direitos destes. Knnen (2013, p. 3) acrescenta nesse mesmo sentido quando se trata do reconhecimento de direitos em âmbito internacional, pois fabricamos diversas declarações sem que se articule quaisquer esforços para implementar seus conteúdos, razão a qual os Estados são reiteradamente reclamados a efetivar direitos, pois são, por excelência, o seu principal violador. Homi Bahbah (2013, p. 188) ressalta que a história nos apresentou o “nunca mais”: nunca mais ao holocausto, nunca mais ao escravismo, nunca mais a colonização, nunca mais a necessária migração dos excluídos e dos trabalhadores sem-terra, contudo, ao mesmo tempo essa mesma memória dizia “no cuenten conmigo para hacer lo correcto”.

Vemos que os dispositivos jurídicos se mostram incapazes de produzir efeito na realidade das comunidades quilombolas, onde indica-se direitos sem garantias. O direito quilombola está fragilizado pelo discurso de ódio e de que as comunidades quilombolas são a expressão do atraso e antidesenvolvimentistas, e que o quilombola é um ladrão de terras, ou seja, um ser nocivo ao bem-estar na nação. Não faltam discursos articuladores que registram que não existem mais quilombolas, fazendo alusão ao silvícola, isolado no meio do mato,

sobrevivendo de forma rudimentar da natureza e sem contato com a sociedade urbanoide, que veem a política quilombola como reforma agrária para preto.

Por outro lado, a ideia de “estado inconstitucional das coisas”, proclamado pelo STF encaminha um processo de tolerância social às violações perpetradas contra as minorias, o que serve como justificativa para a manutenção do sofrimento dos grupos étnicos. Homi Bahbah (2013) indaga: como é que no momento civilizacional atual, que se autodesigna como ápice da razão humana, pode permitir estes níveis de selvageria? Enquanto reflexão, o mesmo autor indica que a noção de selvageria deveria compor o conceito de civilização.

O que vimos até aqui foi o acionamento de ferramentas e mecanismos jurídicos que erigem uma versão do direito. O problema é que o protagonismo do poder político é uma trepadeira na estrutura do direito, o que se pode extrair tanto de Bourdieu (1989) quanto de Luhmann (2004), onde a política está presente no campo jurídico ou como parasita. É nesse contexto que forças conservadoras, liberais, neoliberais e autoritárias pressionam o direito quilombola a partir de pressupostos universalistas do próprio direito, que convergem para longe do pressuposto de redistribuição das terras por fator étnico ou qualquer outro.

A estrutura jurídica cria versões, discursos e realidades, Bourdieu diz que o Direito tem um trunfo formidável, que dá àquilo que lhe interessa o “hálito universal”, que recorre a história, a forma, aos precedentes e autoridades, todos na sua versão reforçadas no e pelo Estado (2024). Este estudo tem um pouco disso, erigimos um discurso, conformando-os com um conjunto de pressupostos, os quais pretendemos ser uma versão juridicamente sólida e universalizável. A estratégica retórica aqui cria uma ficção que se quer crer e tornar realidade, e que se espera que os agentes ratificadores do estado lhe deem eco.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, Lúcia. TRECCANI, Girolamo. Terra de quilombo. In: LARANJEIRA, Raymundo [Org]. **Direito agrário brasileiro hoje**. São Paulo: LTr, 2000.

BAHBAH, Homi K. **Nuevas minorias, nuevos derechos: notas sobre cosmopolitismo vernáculos**. Buenos Aires: Editora Siglo veintiuno, 2013.

BOURDIEU, Pierre. **O poder simbólico**. Lisboa: DIFEL, 1989.

BOURDIEU. **Sobre o Estado**. São Paulo: Companhia das Letras, 2014.

BRASIL. **Ação direta de inconstitucionalidade nº 3239**, de 25 de junho de 2004. Visa tornar inconstitucional o decreto 4.778/03, de autoria do partido político “Democratas”, com trâmite no Supremo Tribunal Federal.

_____. **Anexo LXXII do Decreto nº 10.088**, de 5 de novembro de 2019. Revoga o Decreto Executivo 5.051/04, transcrevendo a integralidade da Convenção 169 já internalizada no sistema jurídico brasileiro.

_____. **Constituição Federal**. 05 de outubro de 1988.

_____. **Decreto executivo nº 11.447**, 21 de março de 2023. Institui o Programa Aquilomba Brasil e sua Comitê Gestor.

_____. **Decreto executivo nº 6.040**, de 06 de fevereiro de 2007. Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais.

_____. **Decreto executivo nº 3.912**, de 10 de setembro de 2001. Legislação ab-rogada pelo Decreto 4887/03.

_____. **Decreto executivo nº 4.887**, de 20 de novembro de 200. Dispõe sobre o direito das Comunidades Remanescentes Quilombolas.

_____. **Decreto executivo nº 592**, de 6 de julho de 1992. Promulga o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos.

_____. **Decreto executivo nº 6.177**, de 01 de agosto de 2007. Promulga a Convenção sobre a Proteção e Promoção da Diversidade das Expressões Culturais, assinada em Paris, em 20 de outubro de 2005.

_____. **Decreto executivo nº 6.261**, de 20 de novembro de 2007. Dispõe sobre a gestão integrada para o desenvolvimento da Agenda Social Quilombola no âmbito do Programa Brasil Quilombola, e dá outras providências.

_____. **Decreto executivo nº 6.261**, de 20 de novembro de 2007. Dispõe sobre a gestão integrada para o desenvolvimento da Agenda Social Quilombola no âmbito do Programa Brasil Quilombola, e dá outras providências.

_____. **Decreto executivo nº 65.810**, de 8 de dezembro de 1969. Promulga a Convenção Internacional sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação Racial.

_____. **Decreto nº 2.519**, de 16 de março de 1998. Promulga a Convenção sobre Diversidade Biológica, assinada no Rio de Janeiro, em 05 de junho de 1992.

_____. **Decreto nº 4.339**, de 22 de agosto de 2002. Institui princípios e diretrizes para a implementação da Política Nacional da Biodiversidade.

_____. **Decreto nº 5.382**, de 12 de julho de 2002. Promove a desapropriação da “Filhos de Zumbi”, no Município de Acará.

_____. **Decreto nº 5.758** de 13 de abril de 2006. Institui o Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas - PNAP, seus princípios, diretrizes, objetivos e estratégias, e dá outras providências.

_____. **Decreto-lei nº 271**, de 28 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre (SIC) loteamento urbano, responsabilidade do Ioteador concessão de uso e espaço aéreo e dá outras providências.

_____. **Decreto-lei nº 3.365**, de 21 de junho de 1941. Dispõe sobre a desapropriação por utilidade pública.

_____. **Instrução Normativa nº 57**, de 20 de outubro de 2009, do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. Dispõe sobre os procedimentos de regularização fundiária das comunidades quilombolas.

_____. **Lei nº 10.639**, de 9 de janeiro de 2003. Altera a LDB.

_____. **Lei nº 9.394**, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional.

_____. **Lei nº 4.132**, de 10 de setembro de 1962. Define os casos de desapropriação por interesse social e dispõe sobre sua aplicação.

_____. **Lei nº 9.985**, de 18 de julho de 2000. Institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências.

_____. **Lei nº 11.516**, de 28 de agosto de 2007. Altera a lei que instituir e organiza o ICMBIO.

_____. **Medida Provisória nº 2.216-37**, de 31 de agosto de 2007. Altera a Lei. n. 9.649 e outras, relativo à fixação de competências dos órgãos e ministério da administração pública federal.

CASTILHOS, Manoel Lauro Volkmer de. Parecer n.º AGU/MC - 1/2006. In: DUPRAT, Deborah (Org.). **Pareceres Jurídicos: direitos dos povos e das comunidades tradicionais**. Manaus: UEA, 2007.

CERQUEIRA, Sandra Caseira. Regularização fundiária das terras quilombolas: aspectos teóricos e práticos. In: **Revista Direito da Cidade**. Rio de Janeiro, UERJ, v. 1, n. 2, 2006. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/rdc/article/view/11252>.

FCP. **Portaria nº 98**, de 26 de novembro de 2007 - Institui o Cadastro Geral de Remanescentes das Comunidades de Quilombos da Fundação Cultural Palmares.

FIGUEIREDO, Leandro Mitidieri. Populações tradicionais e meio ambiente: espaços territoriais especialmente protegidos com dupla afetação. In: Deborah Duprat. (Org.). **Convenção n. 169 da OIT e os Estados Nacionais**, Brasília: ESMPU, 2015.

GINZBURG, Carlo. **Emblemas, mitos e sinais: morfologia e história**. São Paulo: Companhia das Letras, 1989.

GRABNER, Maria Luiza. SIMÕES, Eliane. STUCCHI, Débora. **Territórios de povos e comunidades tradicionais e as unidades de conservação de proteção integral: alternativas para o asseguramento de direitos socioambientais**. Brasília: MPF, 2014.

ICMBIO. **Instrução Normativa n. 26**, de 5 de julho de 2012. Estabelece diretrizes e regulamenta os procedimentos para a elaboração, implementação e monitoramento de termos

de compromisso entre o Instituto Chico Mendes e populações tradicionais residentes em unidades de conservação onde a sua presença não seja admitida ou esteja em desacordo com os instrumentos de gestão.

INCRA. **Portaria 2.541**, 28 de dezembro de 2022 – Regimento Interno do INCRA.

KNNEN, Brewster. **La tiranía de los derechos**. Ituzaingó/AR: CienFlores, 2013.

LUHMANN, Niklas. A restituição do décimo segundo camelo: do sentido de uma análise sociológica do direito. In: ARNAUD, André-Jean; LOPES JR., Dalmir (Orgs.). **Niklas Luhmann: do sistema social à sociologia jurídica**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004, p. 33-107.

MARTINS, Cynthia Carvalho. NUNES, Patrícia Portela. PEREIRA JÚNIOR, Davi. Quilombos e mocambos: as “terras de preto” do Maranhão e a diversidade de territorialidades específicas. In: OLIVEIRA, Osvaldo Martins de. **Direitos quilombolas & dever do Estado em 25 anos da Constituição Federal de 1988**, Rio de Janeiro: ABA, 2016.

O'DAYER, Eliane Cantarino. Uma nova forma de fazer história: os direitos às terras de quilombo diante do projeto modernizador de construção da Nação. In: OLIVEIRA, Osvaldo Martins de. (Org.). **Direitos quilombolas & dever de Estado em 25 anos da Constituição Federal de 1988**, Rio de Janeiro: ABA, v. 1, 2016, p. 257-274.

PRIOSTE, Gallardo Vieira. ARAÚJO, Eduardo Fernandes de. **Direito Constitucional Quilombola**. Rio de Janeiro: Lumen Juris. 2015.

ROULAND, Norbert. **Nos confins do direito**. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2008.

RODRIGUES, Bruno de Oliveira. Atividade Legislativa e Política Quilombola: Ruralistas e os Projetos no Congresso Nacional entre 1988 e 2020. **PRACS/UNIFAP**, v. 13, 2020, p. 229-251.

_____. E a titulação dos quilombos como fica? O orçamento quilombola e “necropotência” do “Programa Titula Brasil”. **Revista Norus**, v. 10, 2022, p. 70-111.

_____. NUNES, Tiago. REZENDE, T. Movimento Negro e a pauta quilombola no Constituinte: ação, estratégia e repertório. **Revista Direito e Práxis**, v. 10, 2019, p. 198-221.

_____. **Um direito quilombola com presas: ação performática e atores sociais nas veredas do direito** – uma inflexão jurisdicional. Tese defendida no Programa de Pós-Graduação em Sociologia e Direito da Universidade Federal Fluminense, 2021.

_____. REZENDE, T. NUNES, Tiago. Quilombo e os Direitos: Análise da ADIn no 3239 e a luta pelo poder de dizer o Direito. **Revista Direitos Humanos e Democracia**, v. 5, 2017, p. 93-130.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Poderá o Direito ser emancipatório?. **Revista Crítica de Ciências Sociais**. n. 65, maio 2003, p. 3-76.

SARMENTO, Daniel. A Garantia do Direito a Posse dos Remanescentes de Quilombos antes da Desapropriação. **Revista de Direito do Estado**, v. 7, 2007, p. 345-360.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 29. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.