



The Bernard and Audre
RAPOPORT CENTER
For Human Rights and Justice
The University of Texas at Austin
School of Law

SINTESE

Entre o direito e as suas terras: A luta das comunidades quilombolas pelo seu direito à terra

O Centro Bernard e Audre Rapoport para Direitos Humanos e Justiça da Universidade do Texas recentemente patrocinou uma missão da delegação de direitos humanos ao Brasil com o objetivo de examinar a situação atual das comunidades quilombolas no Brasil e sua luta pelo direito à terra. Este documento contém um resumo do relatório da delegação Rapoport. Acompanham este documento recomendações aos governos do Brasil e Estados Unidos, fundações, instituições financeiras e organizações não governamentais.

A delegação constituiu-se por um grupo interdisciplinar composto por estudantes e professores da School of Law, do Teresa Lozano Long Institute of Latin American Studies (LLILAS) e da Lyndon B. Johnson School of Public Affairs da Universidade de Texas. A delegação intensificou seus estudos sobre o direito brasileiro e direitos específicos das comunidades afro-descendentes (quilombos), passando uma semana no Brasil com condução de entrevistas com representantes de quilombos, agentes públicos federais e locais, organizações não governamentais (ONGs), ativistas e acadêmicos de variadas localidades, incluindo Brasília, Rio de Janeiro, Salvador e São Paulo. A delegação Rapoport também visitou diversas comunidades quilombolas no estado do Rio de Janeiro, São Paulo e Bahia.

I. SINTESE

Antecedentes históricos

Os Quilombos são comunidades nascidas de uma história de resistência escravista em que muitos escravos, no começo e meio do século XIV (estágio inicial da colonização portuguesa), fugiam dos cativeiros, em sua maioria para áreas remotas formando milhares de quilombos em todo Brasil. Durante anos, barreiras legais, sociais e econômicas, impediram tais comunidades de assegurar seus títulos territoriais concernentes às terras tradicionalmente ocupadas. Somente nas últimas décadas os quilombolas tiveram a oportunidade de intensificar seus esforços para garantir seus títulos territoriais.

Dita oportunidade intensificou-se de forma proeminente com a Constituição do Brasil de 1988. Ratificada cem anos após o término da escravidão, a constituição trouxe o primeiro grande esforço legal na história do país no sentido de prover o direito a propriedade definitiva das comunidades remanescentes de quilombos. Além disso, promove um reconhecimento geral dos direitos dos quilombolas mediante uma ampliação das garantias ao direito à cultura, proteção e não discriminação.

Após vinte anos, no entanto, a Constituição de 1988 permanece, em grande parte, sem cumprimento; surpreendentemente um baixo número de títulos de terras foi outorgado às comunidades quilombolas. Entre 3.550 quilombos reconhecidos pelo governo brasileiro, até maio de 2008, somente a 87 (que constituem 143 comunidades) foram concedidos títulos de propriedade. As comunidades quilombolas, atravancadas entre a promessa e a concretização do direito às suas terras e desprotegidas por sua condição invisível ao estado brasileiro, foram deixadas com a carga diária de racismo, vulnerabilidade e incerteza sobre a continuidade no acesso às suas terras. Ademais, em maio de 2008, durante a visita da delegação Rapoport ao Brasil, o governo federal suspendeu o processo de titulação de propriedades quilombolas.

Raízes históricas das dificuldades dos Quilombos ao direito à terra

As raízes históricas do sistema legal brasileiro revelam um contexto crítico para a compreensão da distribuição desigual de terras para os quilombos atualmente. As leis da colonização portuguesa e o fim da escravidão oportunizaram aos Afro-Brasileiros a possibilidade de um dia obter o título de propriedade das terras em que viviam e, por outro lado, asseguraram os limites fronteiriços do Brasil-colônia. A independência em 1822 trouxe poucas mudanças. A legislação sobre propriedade territorial do século dezanove, *Lei de Terras* (1850), eliminou a possibilidade das classes baixas de adquirir terras. Depois da abolição da escravatura em 1888, os ex-escravos tinham a possibilidade de trabalhar no regime de servidão ou como trabalhadores comuns em latifúndios, bem como aderir aos quilombos. A situação dos Afro-Brasileiros pouco melhorou no século vinte. O Brasil encontrava-se em quarto lugar no ranking de concentração de riqueza, atrás somente de Serra Leoa, República Centro-Africana e Suazilândia. Qualquer tentativa de reforma em relação ao regime de propriedade territorial encontrava forte oposição.

A atual situação dos Quilombos

À falta da titularidade das terras em que viviam os quilombolas acrescentou-se a grave e atual marginalização social, econômica e política. Os quilombolas frequentemente confrontam-se com o baixo acesso a educação, saúde e não logram uma renda digna. Estes sofreram com um grave e díspar racismo, discriminação estrutural e violência. Tal vulnerabilidade culminou gravemente na impossibilidade destes em reclamar seus direitos.

Apenas recentemente as organizações internacionais e governamentais começaram a avaliar as críticas condições em que se confrontavam dia-a-dia os Afro-Brasileiros e Quilombolas. No entanto, ainda que poucas, tais investigações foram capazes de aclarar a forma que problemas gerais associados à discriminação e desigualdade em relação aos Afro-Brasileiros afetam comunidades quilombolas de uma forma mais acentuada que outros grupos sociais. Em

particular, tais estudos demonstram as terríveis condições de vida e enfatizam especialmente o racismo estrutural patente que impede o reconhecimento da titularidade de terras.

O Direito dos Quilombos no Direito Internacional

As reivindicações dos direitos dos Quilombos não somente receberam suporte doméstico pela Constituição de 1988, como também por meio de vários tratados internacionais em que o Brasil é parte. Em primeiro lugar, importantes padrões e precedentes foram estabelecidos pela Organização Internacional do Trabalho (OIT 169) no sentido de assegurar o direito à cultura e à propriedade, bem como através de precedentes da Comissão e Corte Interamericana de Direitos Humanos, particularmente o caso do *Povo Saramaka v. Suriname*. Segundo, diversos acordos internacionais, como a Convenção Americana sobre Direitos Humanos e a Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial, confirmam o princípio de não discriminação e igualdade. No entanto, em que pese a validação das normas nacionais e internacionais, o esforço dos quilombolas em obter o título das terras em que tradicionalmente vivem encontram numerosos obstáculos.

Os obstáculos para a concessão dos títulos territoriais

A pesquisa da delegação Rapoport identificou os seguintes impedimentos, freqüentemente interconectados, que inibiram a efetiva outorga das terras tradicionalmente ocupadas pelos quilombos. Na realidade, somente depois de sete anos da adoção da Constituição de 1988 é que foi concedida a primeira propriedade de terra a um quilombo.

Falta de acordo sobre a definição do termo “quilombo”: A definição de quilombo reside no centro dos debates sobre a aplicação das normas sobre o direito de propriedade para comunidades quilombolas. Embora pareça que haja um consenso de que as comunidades quilombolas tenham direito às terras que tradicionalmente ocupavam, há fortes discordâncias sobre a definição de quilombo. Enquanto os representantes e patrocinadores legais dos quilombos defendem uma abrangente definição que acomoda a histórica diversidade de quilombos, os grupos com interesses contrários defendem a restrição de tal definição.

Incerteza burocrática: É constante a mudança de competência em relação à outorga das terras dentro das instituições governamentais. Em 1995, o *Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária* (INCRA) publicou a Portaria nº 307, que determinou um regime jurídico para a outorga de título de propriedade. Em quatro anos, o INCRA concedeu somente seis títulos de propriedade de terra, todos no Estado do Pará.

Em 1999, o governo federal transferiu a competência da administração de outorga de propriedade a *Fundação Cultural Palmares* (FCP), sendo a promoção e execução do programa sobre a herança dos Afro-Brasileiros a cargo do Ministério da Cultura. Durante o quarto ano de administração de outorga de propriedade da FCP, somente 14 comunidades receberam a titularidade territorial pelo governo federal. O Decreto Presidencial No. 4.887 de 2003 modificou a competência de outorga de propriedade novamente ao INCRA. Em 2005, o INCRA criou um novo regulamento, a Instrução Normativa (IN) número 20. Vinculados, o Decreto 4.887 e a IN número 20 (a qual ainda está sob consideração) determinam que as comunidades quilombolas

cumpram dezessete procedimentos para receber a titularidade das terras em que tradicionalmente vivem. Ainda que o INCRA lidere o processo de outorga de terras, a FCP continua envolvida no processo de reconhecimento dos quilombos, com a competência de certificação destes, o qual constitui-se como pré-requisito do Decreto 4.887.

Dada a incerteza e falta de efetividade em nível federal, talvez não seja surpresa que algumas das outorgas de terras mais notáveis tenha sido realizada no âmbito estadual, particularmente no Pará, Maranhão e São Paulo, em que as agências competentes respectivas outorgaram 40, 20 e 5 propriedades territoriais até maio de 2008. Outros estados, no entanto, não demonstraram a mesma eficácia.

Processo de titulação oneroso e inadequado: A onerosidade e inadequação do processo de outorga de terras representa por si só um dos principais obstáculos para as comunidades. Atualmente, o processo de concessão de propriedade falha em entender e acomodar as necessidades, as particularidades culturais e o modo de vida das comunidades quilombolas. A vasta maioria de quilombos que solicitaram a titularidade de terras são comunidades relativamente isoladas, que mantêm formas tradicionais de subsistência, como pesca ou agricultura e estão localizados longe de centros urbanos. Ditas comunidades geralmente dispõem de poucos recursos financeiros, escasso acesso à educação de qualidade e mantêm uma forma diferenciada em lidar com a administração coletiva local. O processo de outorga de terras fornece uma precária assistência legal e está estabelecido de uma maneira em que não leva em consideração a forma de trabalho e a diferença entre estilos de vidas, o que prejudica a habilidade das comunidades em lidar com os documentos e burocracias administrativas.

Conflitos de interesse: Inúmeros conflitos existem entre os quilombos e grandes fazendeiros, bem como outras partes com reivindicações concorrentes, em relação às terras ocupadas pelos quilombolas sem a respectiva proteção federal. Em alguns casos o governo tomou partido daqueles que se opõem às reivindicações dos quilombolas. Tais conflitos intensificam-se frequentemente ao ponto que latifundiários recorreram ao uso de táticas de intimidação.

Da mesma maneira, ameaças à concessão de propriedade a quilombos também foram realizados no âmbito governamental em diversos níveis. Quando os interesses governamentais e a proteção dos quilombos colidem, o governo federal tende a privilegiar seus próprios interesses e aqueles de entidades estatais e instituições públicas em detrimento da proteção dos direitos dos quilombos. Talvez os exemplos mais significativos sejam os casos de Alcântara no estado do Maranhão, no noroeste do Brasil, e na Ilha de Marambaia no estado do Rio de Janeiro. Estes dois casos ilustram como os interesses estatais parecem ter prevalecido sob os direitos dos quilombos. Conflitos similares entre quilombos e governo ocorreram na concessão de propriedade a comunidades que ocupavam terras de proteção ambiental. Em tais casos, as terras do Estado foram peculiarmente privilegiadas em prejuízo dos direitos dos quilombolas.

Um terceiro conjunto de obstáculos que ameaçam os direitos dos quilombos à propriedade e à cultura são os diversos projetos que estão sendo desenvolvidos na região ou nas próprias terras das comunidades. Por exemplo, muitas comunidades localizadas no Vale da Ribeira atualmente estão ameaçadas pela construção de represas que inundariam grande parte do

Vale da Ribeira. Ademais, atualmente há mais de 200 solicitações para projetos de mineração e grandes plantações de banana. A recente explosão no aumento na produção de etanol no Brasil também significará uma ameaça às terras dos quilombos. Levando em consideração a intenção do governo em converter milhões de hectares de terra em plantações para produção de etanol, é provável que os objetivos de desenvolvimento econômico e a titulação territorial dos quilombos entrem diretamente em conflito, se já não entraram.

Retratos negativos dos quilombos: A campanha da mídia e as notícias que divulgam as reivindicações das comunidades quilombolas sob um aspecto negativo enfraqueceram o apoio popular à concessão de terras aos quilombolas. Talvez, não haja uma reportagem mais abusiva e tendenciosa que a divulgada em maio 2007 pela série de reportagens apresentada pela *Rede Globo de Televisão*.

Desafios Constitucionais: Nos poucos casos em que foi concedida a titularidade das terras às comunidades quilombolas, tal titularidade não foi concedida de forma segura e estável, como objetivavam os solicitantes. Primeiro, muitos dos títulos concedidos pela Fundação Cultural Palmares de 1998-2002 são instáveis em razão de alegações que avaliaram o processo expropriatório utilizado pela FCP como inconstitucional em razão de falhas no que tange a compensações de fazendeiros. Segundo, a titulação de propriedade nem sempre significou uma adequada proteção às terras dos quilombolas ou o recebimento de direitos básicos. Terceiro, no Supremo Tribunal Federal há uma Ação Direta de Inconstitucionalidade contra o Decreto 4.887, proposta pelo partido conservador DEM (antigo PFL), ligado a fazendeiros e ao agronegócio.

Estado atual do processo de titulação de terras

Em março de 2008, o governo federal suspendeu a titulação de terras em face de alegações de “irregularidades” no processo de certificação e concessão de terras. Os obstáculos do processo de titulação e sua suspensão foram motivados por vários conflitos governamentais internos assim como pela falta de vontade política e liderança para garantir os direitos sobre as terras às comunidades quilombolas. Enquanto isso, como a concessão de terras está atualmente sendo debatida em Brasília, milhares de quilombos continuam tendo que enfrentar ameaças a sua existência.

II. RECOMENDAÇÕES

Como resultado das entrevistas, observações e análises, a delegação Rapoport apresenta as seguintes recomendações às partes cujas ações afetam os direitos, recursos a titulação de terras aos quilombos.

Governo Brasileiro

A delegação recomenda que o Estado brasileiro:

1. *Recomece imediatamente o processo de outorga de terras.*
 - o O Presidente deve retomar de forma imediata o do processo de de titulação de terras.

- O governo federal deve utilizar seus melhores esforços para defender a constitucionalidade do Decreto.
2. *Revisar regulamentos assim como simplificar e acelerar o processo de outorga de terras.*
- O Grupo de Trabalho Interministerial deve, com a participação de todos os representantes das comunidades quilombolas, continuar a comprometer-se no processo de revisão dos mecanismos regulamentais do processo de titulação de terras, determinando como um ano o período limite para revisão.
 - A OIT 169 deve ser utilizada como diretriz básica tanto para as normas processuais como para a parte substantiva dos novos regulamentos.
 - O processo de titulação de terras deve começar imediatamente mediante auto-identificação das comunidades quilombola, o que independe da espera da certificação pela FCP. Nenhuma carga probatória deve ser cobrada das comunidades que se auto-identifiquem.
 - Nenhum relatório técnico extenso deve ser solicitado, a não ser que uma terceira parte com boa-fé apóie os requerimentos dos quilombos. Neste caso, a carga do relatório técnico deve recair a dita terceira pessoa e não a comunidade (de acordo com o processo de titulação de terras no Pará).
 - Específicos e exigentes objetivos devem ser traçados para as comunidades que serão tituladas a cada ano, sendo que um processo de revisão e um sistema de controle de prazos e metas devem ser implementados com o fim de assegurar o cumprimento de tais objetivos.
 - Datas limites devem ser estabelecidas no que se refere ao cumprimento de diferentes fases do processo de intitulação de terras.
 - O governo federal deve providenciar explícito suporte em relação à aprovação da legislação pendente sobre discriminação racial em uma forma que inclua o teor do Decreto 4.887 no que tange ao direito de propriedade territorial dos quilombos.
3. *Assegurar aos quilombolas igual proteção e direitos básicos que aqueles assegurados aos cidadãos brasileiros.*

Mediante auto-identificação, todo quilombo deve receber uma visita de uma agência governamental com o fim de assegurar as necessidades básicas aos membros das comunidades. Um programa deve encaminhar de forma rápida tais comunidades para o recebimento de serviços públicos básicos quando necessário, como água potável, acesso a saúde e educação, serviço sanitário, transporte público e eletricidade.

4. *Criar acessíveis e significativos canais de participação e proteção dos quilombos em todos os assuntos que os afetem.*
- Criar mecanismos, de acordo com a OIT 169, para consulta prévia dos quilombos com respeito a todas as políticas, acordos ou projetos em desenvolvimento que possam afetá-los.
 - Reforçar o papel, financiamento e poder político da SEPPIR e da FCP para que possam proteger os quilombos de forma adequada durante todo o processo de outorga de terras.
 - Criar agências a nível estatal com o poder de expropriação de terras e de outorga de terras aos quilombos.

- Estabelecer um programa de monitoramento de violações de direitos, incluindo mecanismos de avisos prévios e preventivos, para que os quilombos (com terras tituladas ou não) possam apelar diretamente as agências respectivas no que concerne a ameaças de fazendeiros vizinhos ou em relação a projetos em desenvolvimento.
 - Desenvolver direitos culturais fortalecendo iniciativas e programas de treinamento de oficiais públicos no âmbito federal, estadual e local com o fim de reduzir a discriminação, evitar a corrupção e implementar o entendimento das particularidades dos direitos coletivos dos quilombos.
5. *Prover medidas especiais efetivas para proteção dos direitos dos quilombolas, os quais são garantidos pelo direito doméstico e internacional.*
- Cumprir de forma absoluta a legislação doméstica no sentido de prover uma educação diferenciadas as comunidades de afro-descendentes.
 - Assegurar que os temas locais dos quilombos, atividades culturais e práticas econômicas tradicionais não sejam coibidos por terceiras partes, tais como grupos militares, corporações ou grandes fazendeiros.
6. *Aprimorar coordenação entre as agências governamentais com o fim de assegurar a proteção dos direitos dos quilombos.*
- Requerer que o estabelecimento de parques nacionais seja realizado em coordenação com a FCP, INCRA e outras agências estatais com o fim de assegurar a ausência de conflitos nas terras dos quilombos. A legislação de proteção ambiental deve acomodar a pré-existência dos direitos especiais dos quilombos.
 - Criar um sistema de comunicações entre agências que se aplique não somente no que se refere a parques nacionais, mas também a todas as terras estaduais e federais, incluindo o estabelecimento de um projeto de mapeamento central.
7. *Coletar, analisar e manter estatísticas oficiais e indicadores sociais para comunidades de quilombos baseado na auto-identificação de tais comunidades. Da mesma forma, estatísticas separadas devem ser mantidas para as comunidades de quilombos.*
8. *Implementação integral dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio e do Plano de Ação da Terceira Conferência Mundial contra o Racismo, Discriminação Racial, Xenofobia e outras formas de Intolerância aplicado no âmbito dos quilombos.*
9. *Exercitar uma liderança mais ativa em suporte a proposta da Convenção Interamericana Contra o Racismo e Toda Forma de Discriminação e Intolerância, a qual está atualmente sendo redigida pela Organização dos Estados Americanos (OEA); e defender a inclusão de provisões de proteção no que tange a direitos culturais e de propriedade dos quilombolas e outras comunidades tradicionais de afro-descendentes.*

Organização dos Estados Americanos (OEA)

A delegação recomenda:

1. *Que a OEA finalize e adote prontamente a Convenção Interamericana Contra o Racismo e Toda Forma de Discriminação e Intolerância, assegurando a inclusão de provisões de proteção no que tange a direitos culturais e de propriedade dos quilombolas e outras comunidades tradicionais de afro-descendentes.*
2. *Que a OEA aloque à Comissão e a Corte Interamericana de Direitos Humanos recursos suficientes para suas publicações e documentos na língua portuguesa.*
3. *Que a Comissão Interamericana decida sobre o Caso Alcântara, o qual foi registrado há sete anos.*
4. *Que a Comissão Interamericana conduza visitas locais ao Brasil com o fim de documentar e relatar a situação das comunidades de quilombos.*
 - *Nas visitas devem ser realizadas inspeções e reuniões com as comunidades quilombolas que ainda tenham que receber a titularidade de terras, assim como com as comunidades que foram deslocadas em razão do desenvolvimento de projetos públicos e privados.*
 - *Um relatório público deve ser efetuado depois da realização da visita, demonstrando o efetivo reconhecimento dos direitos civis e políticos, assim como econômicos, sociais e culturais das comunidades de quilombos.*
5. *Que a Comissão Interamericana fortaleça o papel do Relator Especial para os assuntos de afro-descendentes.*
 - *O Relator Especial deve monitorar de perto a situação das comunidades dos quilombos.*
 - *O Relator Especial deve preparar um estudo sobre os direitos a terra dos afro-descendentes nas Américas.*
 - *O Relator Especial deve ter um papel ativo na preparação da Convenção Interamericana Contra o Racismo e Toda Forma de Discriminação e Intolerância e deve assegurar que sejam estabelecidas as provisões referentes a direitos coletivos de propriedade de afro-descendentes, como quilombos.*

Governo dos Estados Unidos

A delegação recomenda ao governo dos Estados Unidos:

1. *Assegurar que sua política relativa à produção de biocombustíveis não impactará negativamente nos quilombos e em outras comunidades tradicionais.*
2. *Assegurar que qualquer tipo de comércio ou acordo de cooperação com o Brasil respeite os direitos das comunidades quilombolas. Nenhum acordo bilateral ou de livre comércio deve ser realizado sem que haja uma avaliação sobre a forma que impactaria nos direitos dos quilombos.*

3. *Aumentar a ajuda externa e assistência no sentido de apoiar a política de participação e desenvolvimento econômico dos quilombos.*
 - Os Estados Unidos devem objetivar ajuda externa especialmente às comunidades de quilombos e estabelecer que os quilombos fiquem a cargo da administração dos recursos. Os E.U. devem também adotar programas com o objetivo de combater o racismo no Brasil.
 - O Congresso dos E.U. deve direcionar fundos (como realizado pela Noruega e Grã-Bretanha) para ser contribuinte do Fundo de Inclusão Social das Américas do Banco Interamericano de Desenvolvimento.
 - O Congresso deve aumentar os fundos destinados à Fundação Interamericana, Fundação Nacional para a Democracia ou outras agências federais com o fim de iniciar, aumentar e implementar projetos especificamente voltados ao fortalecimento dos direitos das comunidades de afro-descendentes e apoiar seus projetos de desenvolvimento econômicos locais.
 - Os Estados Unidos devem endossar esforços com o objetivo de alcançar o Desenvolvimento dos Objetivos do Milênio a fim de promover a visibilidade social dos afro-descendentes e apoiar os esforços para eliminação da discriminação racial.
4. *Endossar a Convenção Interamericana Contra o Racismo e Toda Forma de Discriminação e Intolerância, a qual foi proposta e está atualmente sendo redigida pela OEA.*

Ajuda Internacional e instituições financeiras internacionais

A delegação recomenda que as organizações internacionais, como o Banco Mundial, o Banco Interamericano de Desenvolvimento e o Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas endossem os esforços dos quilombos para lograr a titulação das terras tradicionalmente ocupadas, da seguinte maneira:

1. *Identificar os projetos mediante consulta com as comunidades quilombolas e providenciar ajuda financeira para endossar os projetos de direitos coletivos dos afro-descendentes.*
 - Fornecer fundos diretamente às comunidades de quilombos com o fim de endossar projetos e programas selecionados livremente pela própria comunidade.
 - Fornecer fundos e assistência técnica ao Governo Brasileiro com o fim de implementar e agilizar o processo de titulação de terras.
 - Auxiliar os projetos e programas do governo que tenham como objetivo aumentar o acesso aos serviços públicos básicos.
2. *Fornecer fundos para ONGs e outros grupos que trabalhem em prol dos direitos dos quilombos no Brasil.*

Organizações Não Governamentais (ONGs)

A delegação recomenda que as ONGs de direitos humanos:

1. *Aprecie os direitos dos quilombos atendendo os efeitos e as particularidades de discriminação, racismo e desigualdade de gênero.*
2. *Ajudem a fortalecer a capacidade dos quilombos para que realizem requerimentos eficazes para a titulação das terras tradicionalmente ocupadas, providenciando suporte as comunidades que tenham interesse em requerer a titulação de terras e implementando o acesso das comunidades a recursos e informações.*
3. *Endossem um diálogo efetivo entre as comunidades de quilombos e outros movimentos sociais, como povos indígenas no Brasil ou Movimento de Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST).*