

UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E ECONÔMICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO PROCESSUAL

NATANE FRANCIELLA DE OLIVEIRA

**UM QUILOMBO CONTESTADO: ANÁLISE SOBRE O PROCESSO DE
DEMARCAÇÃO DE TERRAS QUILOMBOLAS**

VITÓRIA/ES

2017

NATANE FRANCIELLA DE OLIVEIRA

**UM QUILOMBO CONTESTADO: ANÁLISE SOBRE O PROCESSO DE
DEMARCAÇÃO DE TERRAS QUILOMBOLAS**

Dissertação apresentada à Banca Examinadora do Programa de Pós-Graduação em Direito Processual, do Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas, da Universidade Federal do Espírito Santo, como requisito para obtenção do título de mestre em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Sandro José da Silva.

VITÓRIA

2017

Dados Internacionais de Catalogação-na-publicação (CIP)
(Biblioteca Central da Universidade Federal do Espírito Santo, ES, Brasil)

O48q Oliveira, Natane Franciella de, 1991-
Um quilombo contestado : análise sobre o processo de
demarcação de terras quilombolas / Natane Franciella de
Oliveira. – 2017.
150 f.

Orientador: Sandro José da Silva.
Dissertação (Mestrado em Direito Processual) –
Universidade Federal do Espírito Santo, Centro de Ciências
Jurídicas e Econômicas.

1. Quilombos. 2. Processos. 3. Demarcação de terras. 4.
Etnografia. I. Silva, Sandro José da, 1968-. II. Universidade
Federal do Espírito Santo. Centro de Ciências Jurídicas e
Econômicas. III. Título.

CDU: 340

NATANE FRANCIELLA DE OLIVEIRA

UM QUILOMBO CONTESTADO: ANÁLISE SOBRE O PROCESSO DE DEMARCAÇÃO DE TERRAS QUILOMBOLAS

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito Processual, do Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas, da Universidade Federal do Espírito Santo, como requisito para obtenção o grau de mestre em Direito, na área de concentração “Justiça, Processo e Constituição”.

Aprovada em 13 de junho de 2017.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Sandro José da Silva
Universidade Federal do Espírito Santo
Orientador

Profa. Dra. Brunela Vincenzi
Universidade Federal do Espírito Santo
Membro da Comissão Examinadora (PPGDIR-UFES)

Humberto Ribeiro Júnior
Universidade de Vila Velha
Membro da Comissão Examinadora (Membro Externo)

À combatente Comunidade de Linharinho que segue na luta por seu território.

Aos meus pais, por estarem sempre ao lado.

AGRADECIMENTOS

Durante a minha caminhada que resultou nessas páginas escritas, tive a sorte de ter ao meu lado pessoas grandiosas e generosas que contribuíram para que a pesquisa se realizasse.

Com muito respeito e carinho, agradeço à Comunidade de Linharinho e todos os seus moradores, por me permitir recontar parte da sua trajetória e da sua árdua e corajosa luta em busca dos seus direitos, da sua história e identidade.

Agradeço imensamente ao Professor Sandro Silva, pela orientação nesse trabalho, pela amizade, pelos inúmeros conselhos e por me ajudar a construir uma reflexão crítica sobre a sociedade que vivemos. Agradeço por confiar em mim, ainda na seleção do mestrado, mesmo sem conhecer meus anseios e forma de pesquisar. Essa dissertação foi escrita a quatro mãos, é um trabalho nosso.

Aos meus pais pelo amor incondicional e apoio constante, por permitir mesmo diante de tantas limitações que eu escolhesse o caminho que me completa. São o meu alicerce, força e coração.

Agradeço à minha irmã Joyce, por ser minha melhor amiga, professora, revisora, conselheira e por trazer o João, a leveza e alegria das nossas vidas. Esse trabalho também carrega muito de você e das tantas conversas entusiasmadas que tivemos sobre ele. Ao meu irmão Ricardo, muito obrigada pela torcida e carinho.

À Janaina agradeço pela leveza, generosidade e amizade nesses dois últimos anos. Compartilhar meus medos, inseguranças e sonhos com você, deixou essa caminhada mais leve. Agradeço à Ariadi, minha fiel companheira de cafés e longas conversas.

Agradeço à Michely por me receber em sua casa que tornou-se nossa. Obrigada pelos momentos compartilhados, as festas, os debates políticos, as palavras de apoio e por tantas vezes me trazer para a realidade quando me via fraquejar. Você, sem dúvidas, é uma das bases desse trabalho.

Agradeço ao PPGDIR e a todos os seus membros, por todo o suporte oferecido durante a pesquisa. Obrigada à professora Brunela e ao professor Humberto Ribeiro

pelas contribuições feitas. Obrigada à Adriele, secretária do programa, que sempre me ajudou com o que precisei.

Agradeço aos amigos feitos em Vitória: Alejandra, Rodrigo, Bárbara, Luiza, Diego, Helder e Jane e aos colegas de mestrado. Agradeço também aos amigos de Belo Horizonte e Várzea da Palma que sempre estiveram comigo.

Institucionalmente, agradeço à Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Espírito Santo (FAPES) pela bolsa concedida para o financiamento desta dissertação. Agradeço também aos técnicos e funcionários do INCRA/ES que se dispuseram a conversar, contribuir e permitir a consulta ao Processo Administrativo de Linharinho

Por fim, agradeço à espiritualidade, ao Preto Velho amigo e conselheiro, que desde o início disse que seria aprovada e desenvolveria um bonito e importante trabalho no mestrado. Foram muitos os ensinamentos dados e histórias contatadas, histórias da época do cativo que, de certa forma, estão ligadas a este trabalho.

*Quem sabe direito o que uma pessoa é? Antes sendo: julgamento é sempre defeituoso, porque o que a gente julga é o passado. Eh, bê. Mas, para o escriturado da vida, o julgar não se dispensa; carece? Só que uns peixes tem, que nadam rio-arriba, da barra às cabeceiras. Lei é lei? Loas! Quem julga, já morreu. Viver é muito perigoso, mesmo.
(João Guimarães Rosa em O grande sertão: Veredas)*

RESUMO

O trabalho investiga a efetivação dos direitos territoriais das comunidades remanescentes de quilombos, previstos na Constituição Federal de 1988 e na Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho. O Processo da Comunidade Quilombola do Linharinho no Norte do Estado do Espírito Santo será meu campo de estudo, e é entendido como uma construção social, que objetiva alterar a situação da Comunidade, atribuindo-lhe um título de propriedade especial. Com a promulgação do Decreto 4883/03 e várias Instruções Normativas operacionalizaram-se os procedimentos para demarcação e titulação, atribuindo essa competência ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. Entra em cena a figura do Processo, objeto oficial que gera expectativas e recria as relações conflituosas em um registro passível de controle social por parte da administração pública e do judiciário. Sob o argumento de segurança jurídica tais iniciativas foram analisadas como faces de uma burocratização e morosidade nos Processos que envolvem os direitos quilombolas. O método utilizado foi o etnográfico, que corresponde a visitas realizadas ao INCRA, entrevistas com operadores do Direito que participaram do Processo pesquisado e, análise do Processo físico (etnografia de documentos) em que os atos necessários para a demarcação se materializaram. As tensas relações de poder entre os quilombolas e o agronegócio, temporalidades, representações e racismo presentes no Processo, demonstram que a realidade dos direitos territoriais de minorias étnicas ainda é permeada por obstáculos, questionamentos e negação.

Palavras Chave: Processo; Quilombos; Documentos; Tempo; Rito processual.

ABSTRACT

The research investigates the effectiveness of the remaining quilombo communities' territorial rights, prescribed in the Federal Constitution of 1988 and in the Convention 169 of the International Labor Organization. The Process of the Linharinho Quilombola Community in the north of the state of Espírito Santo will be my field of study and it is understood as a social construction, which aims to change the situation of the Community, giving it a special property title. With the enactment of Decree 4883/03 and several Normative Instructions, the demarcation and titling procedures were operationalized, and the competence to these acts was attributed to the National Institute of Colonization and Agrarian Reform. The concept of the Process, an official object that generates expectations and recreates the conflicting relationships in a register that is subject to social control by the public administration and the judiciary, is put on stage. Under the argument of legal certainty, such initiatives were analyzed as faces of a bureaucratization and slowness in the processes involving quilombola rights. The methodology employed was ethnography, which consists in visits to INCRA, interview with legal agents that worked in the examined Process, and analysis of the physical Process (ethnography on documents) in which the necessary acts to the demarcation were materialized. The tense relations of power between the quilombolas and the agribusiness, the temporalities, the representations and the racism present in the Process, demonstrate that the reality of territorial rights of ethnic minorities is still pervaded by obstacles, questionings, and denial

Keywords: Process; Quilombos; Documents; Time; Procedural Rite.

LISTA DE SIGLAS

ABIN – Agência Brasileira de Inteligência
ADCT – Atos das Disposições Constitucionais Transitórias
ADI – Ação Direta de Inconstitucionalidade
AGU – Advocacia Geral da União
CF – Constituição Federal
CONAQ – Coordenação Nacional das Comunidades Quilombolas
DEM – Democratas
FCP – Fundação Cultural Palmares
GSI – Gabinete de Segurança Institucional
IDAF – Instituto de Defesa Agropecuária e Florestal
IN – Instrução Normativa
INCRA – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
IPHAN – Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico
MDA – Ministério do Desenvolvimento Agrário
MPF – Ministério Público Federal
OIT – Organização Internacional do Trabalho
ONG – Organização não-governamental
ONU – Organização das Nações Unidas
PFL – Partido da Frente Liberal
RTID – Relatório Técnico de Identificação e Delimitação
SPU – Secretaria de Patrimônio da União
STF – Supremo Tribunal Federal
UFES – Universidade Federal do Espírito Santo

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	13
1. POR TRÁS DA PESQUISA: DADOS E PROCEDIMENTOS	19
1.1 O material da pesquisa	19
1.2. Apresentação dos dados	20
1.3 Quantidade de documentos analisados.....	22
1.4 Tipo de análise empregada	23
2. REFERÊNCIAL TEÓRICO E ANALÍTICO: A CONSTRUÇÃO DE UM SUJEITO COLETIVO	27
2.1 Os direitos multiculturais.....	27
2.2 A ONU e a discussão sobre autodeterminação dos povos.....	33
2.3 <i>Povos e comunidades tradicionais face às Declarações e Convenções Internacionais</i>	40
2.3.1 Convenção 107 da OIT	43
2.3.2 Convenção 169 da OIT	45
2.4 O “ser” quilombola	51
2.5 Um multiculturalismo limitado: A descaracterização das vozes dos sujeitos quilombolas nos Processos de reconhecimento e titulação	54
3. O RITO PROCESSUAL NA TITULAÇÃO DE TERRAS QUILOMBOLAS	62
3.1 O Processo como rito	62
3.2 A condição liminar instituída no Processo	70
3.3 Eficácia simbólica e magia do Processo.....	74
3.4 Os procedimentos para demarcação de terras quilombolas conforme a legislação.....	77
4. O PROCESSO DE DEMARCAÇÃO DE TERRAS QUILOMBOLAS	84

4.1	Etnografia do Processo de reconhecimento formal	84
4.2	- <i>As temporalidades presentes no Processo</i>	88
4.2.1	- Ação Direta de Inconstitucionalidade 3239/2004: a emancipação lenta e gradual dos sujeitos	89
4.2.2	- O Processo “anda”	93
4.2.3	- O Processo tem prazo, mas não tempo	96
4.2.4	- O tempo suspenso e as formas de controle do direito	98
4.3	As representações dos sujeitos quilombolas no Processo	99
5.	UM QUILOMBO CONTESTADO (CASO LINHARINHO)	110
5.1	O Processo Administrativo: a construção da esperança.....	110
5.2.	O Processo Judicial: um balde de água fria.....	127
	CONSIDERAÇÕES FINAIS	135
	REFERÊNCIAS	142

INTRODUÇÃO

O trabalho aqui apresentado é decorrente da pesquisa desenvolvida para o programa de Mestrado em Direito Processual da Universidade Federal do Espírito Santo, na linha de pesquisa “Justiça, meios, defesa e impugnação das decisões”. O tema foi desenvolvido em conjunto com o orientador, o professor Dr. Sandro José da Silva, durante o ano de 2015.

Para compreender o contexto de surgimento da pesquisa, é preciso que primeiro se faça uma breve explanação sobre como se deu o meu processo de ingresso no mestrado. Tal como será trabalhado ao longo da dissertação, a ideia de ritual também se faz aqui presente: o meu rito de passagem que, com o fim do mestrado, proporcionará um “renascimento”. Mas até lá é preciso que determinados atos, permeados por simbolismos e convenções, sejam realizados. O ingresso por meio de provas e apresentação do projeto, as disciplinas, o estágio docente, a escrita do texto, a qualificação e a defesa da dissertação fazem parte do ritual, capazes de moldar a minha própria identidade e de me inserir em um novo status que se materializa no título de mestre. É certo que esse ritual experimentado por mim não corresponde apenas às etapas que devem ser realizadas, mas também às inquietações, sentimentos e conflitos que, de alguma forma, aparecem ao longo do texto escrito.

Em 2014, quanto tentei o processo seletivo, não conhecia o professor a quem direcionei o projeto de pesquisa, nem qualquer outro docente da Universidade, mas os temas trabalhados por ele eram os que mais se aproximavam de uma linha de pesquisa que me identificava. O projeto enviado pretendia trabalhar com a fundamentação das decisões no Novo Código de Processo Civil e como os aplicadores do Direito reagiram a essa realidade que estava sendo apresentada com o novo diploma. Sobre a questão muito havia mudado em relação ao Código anterior e calorosos debates e disputas eram travados, tais como o posicionamento de Juízes contrários ao artigo art. 489, § 1º. Como o edital fixava a linha processual, o tema parecia adequado.

No decorrer das disciplinas ministradas pelo orientador e o professor Júlio Pompeu, ofertadas pelo programa de pós-graduação, um universo de possibilidades se abria para além das discussões processuais. Percebi que seria possível trabalhar unindo a linha do mestrado (Direito Processual) com o trabalho de campo e análise de relações sociais.

O professor Sandro José da Silva, que trabalha e pesquisa a questão quilombola, me sugeriu uma análise que unisse o Direito à Antropologia. Como há um espaço obscuro entre os quilombolas e a legislação para demarcação das suas terras, percebemos que essa tênue linha poderia nos oferecer um mundo de significados.

Durante as disciplinas “Teoria Social e Direito” e “Pesquisa Empírica”, ofertadas no ano letivo de 2015, os debates começaram a se orientar para tal questão. Apesar da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC/MG), universidade em que me graduei, ter uma ampla oferta de disciplinas propedêuticas, confesso que houve uma certa dificuldade com os autores lidos, como Pierre Bourdieu, Michel Foucault, Erving Goffman e Giddens. Estes autores transformaram a minha forma tão determinista de encarar a realidade. Um senso questionador era despertado ao perceber que a vida também acontecia nas margens e, mesmo atos que até então eram rotineiros para mim, poderiam ter múltiplos significados. Um exemplo são as vestimentas utilizadas por um corpo de profissionais do direito que, em certa medida, traduzem-se em um campo de disputas e um tipo de violência simbólica. A inquietação estava aí: olhar para as variadas situações compreendo-as como relações sociais em que estão presentes diferentes potencialidades.

A questão quilombola era, até esse momento, pouco conhecida por mim. Por isso, todo o suporte me foi ofertado com literatura, cópias de Processos de titulação de algumas comunidades do Estado, reportagens e inúmeros debates em sala de aula. Ao passo que a pesquisa avançava, fui criando afinidade com aquela causa que era meu objeto de estudo. Como bem afirma Oliveira (2005), aquele que faz pesquisa de campo deve se comprometer com a luta dos grupos estudados. E foi nesse sentido que também me comprometi com essa luta, buscando compreender quais seus contextos, anseios e dificuldades na disputa pela titulação das suas terras.

No segundo semestre de 2015 decidimos centralizar nossa pesquisa no Processo Administrativo da Comunidade de Linharinho no Norte do Estado do Espírito Santo. Este Processo é considerado pelos próprios funcionários do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) como um Processo modelo e entusiástico que atende a todos os requisitos para conseguir a titulação das terras por ela ocupadas. Também era um Processo complexo, capaz de nos dizer muito sobre a relação estabelecida pelos quilombolas no Estado. Apesar de não ser o reflexo da realidade, como acredita o Direito, nele também estão contidas relações conflituosas que ocorreram fora dali, como a estabelecida entre os quilombolas e a empresa de celulose da região. No entanto, contrariando o esforço engendrado, ele foi anulado por via judicial, com o recomeço de toda as suas etapas.

A pesquisa se iniciou com a leitura de textos, legislação internacional e nacional e livros que tratam sobre a questão quilombola pois era necessário me familiarizar com o tema e entender a ressemantização desse termo. Autores como Alfredo Wagner Berno de Almeida, Ilka Boaventura, Elaine Cantarino O'Dwyer, Girolamo Domenico Treccani e Debora Duprat foram fundamentais. Também foi realizada, com o devido cuidado e atenção, a leitura da Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), o principal instrumento jurídico internacional que trata desta questão.

O momento seguinte foi a minha inserção em campo para compreender como tramitou o citado Processo. Até aquele momento desconhecia a pesquisa etnográfica e diversas dúvidas surgiram. A disciplina "Pesquisa Empírica", ofertada no segundo semestre de 2015, me deu um direcionamento sobre a sua realização, uma vez que foram estudadas em aula diversas descrições etnográficas. Nesse momento, a leitura de Geertz e seu "saber local" me auxiliou na escolha dos próximos passos que seriam dados. Pude compreender a análise etnográfica também como uma interpretação de fatos pequenos que se entrelaçam e produzem significados. Além disso, pude compreender que, para esta análise, é necessário "estar lá", estar inserida no campo que é estudado, onde contextos e subjetividades se expressam.

Para ter uma ideia geral do Processo, conversei com a Dra. Rosane Muniz, a advogada que o acompanhou e ofereceu um suporte a mais à comunidade. Ela, de forma didática, me explicou o que havia acontecido. Em seguida vieram as visitas ao INCRA. Inicialmente fui acompanhada pelo professor Sandro, que me apresentou aos

funcionários. Depois continuei sozinha. Naquele momento já havia delimitado os documentos que pretendia analisar. Fotografei as páginas do Processo que considerava relevantes em meio a uma conversa com um dos funcionários que me recebeu muito bem. Destaco a impressão dele: a questão quilombola é “espinhosa”, envolve interesses políticos e de poder por parte de grandes conglomerados multinacionais, além de financiamento público.

Em casa, com os documentos em mãos, iniciava uma das fases mais difíceis da dissertação: o que aquele Processo representava? O que aqueles milhares de páginas eram capazes de “falar”? Quais os jogos de poder e força estavam envolvidos? Vi-me estranhando os documentos e, por vezes, sem saber por onde começar, como organizá-los e interpretá-los.

Como forma de me guiar, enumerei as quase 1100 fotos tiradas do Processo e, em um documento do *Word*, escrevi em qual numeração se encontrava determinados atos como as decisões, as diversas contestações, atos importantes praticados pelo INCRA. Com o auxílio de textos e etnografias com documentos, aos poucos a familiaridade foi surgindo e as inquietações tornaram-se ainda maiores. A minha relação com aquele objeto começava a se tornar íntima e a se fortalecer. É nesse sentido que a pesquisa se constrói: o Processo para titulação das terras remanescentes de quilombos e, como caso de estudo, o Processo da Comunidade de Linharinho.

Durante todo o texto busco integrar a parte teórica com a prática, por isso, em especial a partir do capítulo 3, o Processo sempre estará presente. Nos próximos parágrafos apresento como a pesquisa se desenvolve.

No capítulo 1, denominado “por trás da pesquisa”, especifico os dados e procedimentos adotados, descrevo as fontes utilizadas e a quantidade de documentos analisadas até o fim da pesquisa.

No capítulo 2, faço uma revisão bibliográfica e legislativa sobre os direitos multiculturais e a construção de um sujeito coletivo de direito. Destaco a importância da autodefinição para esses sujeitos e a propriedade como um dos seus elementos constitutivos. No último tópico desse capítulo faço uma ponderação sobre como os direitos multiculturais ainda se apresentem limitados. Aponto, no Processo de

titulação quilombola, elementos que, nas suas proporções, condicionam a sua participação como a certificação pela Fundação Cultural Palmares (FCP), o Relatório Técnico de Identificação e Delimitação (RTID) e o prazo excessivo que é dado para apresentar e julgar as contestações.

No capítulo 3, analiso o Processo de demarcação como um rito capaz de estabelecer uma ruptura no fluxo da ação social, atribuindo um novo status àquela comunidade. No entanto, enquanto não há a passagem para o novo status, os quilombolas ficam em condição de “liminaridade”, como aponta a bibliografia antropológica. Busco compreendê-lo como uma construção social, uma forma de organizar a realidade onde complexas relações de poder se materializam. Esse Processo, muitas vezes encontra-se distante das realidades das quais trata e, por isso mesmo, com lógicas sociais que têm a ver com universos bastante particulares. Além disso, conforme será mostrado, o Processo que é capaz de atribuir uma nova condição aos quilombolas, com políticas públicas específicas, possui uma eficácia simbólica, uma crença generalizada de que aquele papel e que as alegações presentes ali são capazes de solucionar os problemas e tirá-los da condição marginal que se encontram. Ao final deste capítulo, de forma metódica listarei todos os procedimentos previstos nas legislações para se obter a titulação.

No capítulo 4, a intenção é trabalhar com a etnografia do Processo, com destaque às diversas temporalidades presentes. Isso implica tratar o Processo do ponto de vista dos agentes públicos envolvidos na sua produção e defesa, ou seja, como um sujeito, alguém do qual se pode falar com uma particularidade, quase uma personalidade. Por exemplo, dizer que o Processo da comunidade X é distinto do Processo da comunidade Y pode envolver razões objetivas e razões subjetivas. As razões objetivas são tais como a data de abertura, a quantidade de papel. As razões subjetivas aparecem quando os agentes do Estado falam que o Processo é “complicado” ou “enrolado”. Um Processo que suscita a ideia de que ele “caminha” para um desfecho, mas que a despeito de possuir prazos previstos na legislação, não possui um tempo para se findar, o que cria certamente espaços políticos importantes dos quais uns se valem mais que outros. A Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 3239/04 é um dos exemplos da força temporal e do quanto uma falta de resposta por parte do Supremo Tribunal Federal é significativa. Enquanto não é decidida, os conflitos permanecem locais e a elite rural se apropria do poder econômico e político exercido

na região. Outro ponto que merece destaque são as representações presentes no Processo que, por vezes, demonstram a forma racista e folclorizada que os quilombolas são enxergados.

Por fim, no capítulo 5 descrevo exatamente o caminho percorrido pelo Processo para chegar ao seu desfecho. Serão descritos tanto o Processo Administrativo, que considerarei como a construção da esperança, quanto o judicial, que é um balde de água fria nas expectativas da comunidade.

Desta forma, o meu objetivo aqui é perceber as relações de poder que estão presentes quando se refere à titulação da propriedade das comunidades de quilombo e se aqueles procedimentos estabelecidos nas legislações são efetivos naquilo que propõe. É observar o quanto a realidade burocrática não reflete exatamente o que está previsto na lei, o quanto a “bancada ruralista”, em um contramovimento, possui força para enrijecer os procedimentos para titulação e para também solicitar do Supremo Tribunal Federal um novo entendimento sobre a questão. É encarar o Processo também como uma construção social, uma forma específica utilizada para organizar a realidade e de produzir efeitos de verdade.

1. POR TRÁS DA PESQUISA: DADOS E PROCEDIMENTOS

Este capítulo apresenta as condições da pesquisa sobre o Processo de reconhecimento de territórios quilombolas. Serão apresentados os dados com a quantidade e qualidade dos documentos estudados e o tipo de análise empregada.

1.1 O material da pesquisa

O que é apresentado na presente pesquisa é o Processo de titulação de terras dos remanescentes de quilombos. Interessava-me observar, através do Processo concreto, como eram realizados os procedimentos para titulação da terra quilombola, quais as forças conflitantes presentes entre os quilombolas e contestantes - que são constituídos também de grandes empresas e empresários que exploram o agronegócio - e o verdadeiro esforço desempenhado pelo Estado nesse fim.

Por sugestão do meu orientador, o caso paradigmático foi o Processo de regularização fundiária da Comunidade de Linharinho, que teve início em 2004 por iniciativa do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA)¹ e se encerrou em 2011 com a sua anulação.

Uma vez que objetivo era associar o debate teórico acerca dos direitos territoriais assegurados às comunidades quilombolas e o procedimento concretamente realizado nas instâncias burocráticas estatais, o caso em questão me parecia adequado. É parte fundamental do trabalho descrever a construção da verdade que se organiza de acordo com interesses específicos e dominações e que engloba os percalços e conflitos ali presentes.

O Processo, de tal forma consubstanciado em práticas institucionais e judiciárias onde existem regras e procedimentos para a produção da verdade, é uma parte do mundo

¹ O Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) é uma autarquia Federal que tem como objetivo promover e executar a reforma agrária e realizar o ordenamento fundiário nacional (Informação retirada do site da própria instituição). Com o Decreto 4887/03 se tornou a entidade responsável por conduzir os Processos de demarcação e titulação de territórios quilombolas, que antes competia à Fundação Cultural Palmares.

social permeado por jogos de forças conflitantes e relações de dominação. Ele é capaz de constituir os sujeitos como proprietários da terra, colocando estes sujeitos em uma relação hierarquizada com outras instâncias. Assim, exerce, também, uma função de regulação das relações sociais existentes.

1.2. Apresentação dos dados

Para compreender o Processo enquanto relações de poder e reconstrução de verdades, é necessário um percurso pela legislação e o entendimento do papel do Supremo Tribunal Federal (STF).

Por isso, primeiramente é feita uma contextualização da construção de uma nova categoria social, o sujeito coletivo. No Processo em estudo estão presentes elementos importantes para esta construção, tais como a possibilidade dos sujeitos quilombolas se autodefinirem e a possibilidade de uma propriedade coletiva. Ambos elementos (a autodefinição pelos sujeitos coletivos e propriedade coletiva) se chocam com a visão clássica do Direito tão pautada em universalismo e no sujeito individual de direitos.

Em um segundo momento é abordada a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 3239/04² em que se questiona a constitucionalidade do Decreto 4887/03³. Uma ação judicial pendente no tempo, mas que, após decidida, será capaz de alterar a forma como os procedimentos de regularização fundiária quilombola serão encarados. É uma disputa que não se restringe ao plano jurídico, mas que alcança o plano econômico, político e simbólico, que coloca no centro da discussão o direito de propriedade. Considerar constitucional o Decreto permite, sem dúvidas ou questionamentos em relação ao referido direito, que o Processo de demarcação de

² Em 25 de agosto de 2004 foi proposta, pelo Partido da Frente Liberal – atual DEM –, a Ação Direta de Inconstitucionalidade 3239 face ao Decreto 4.887/03. Alega-se a inconstitucionalidade formal do Decreto e questiona-se a desapropriação para esses casos, por não estar no rol trazido na constituição Federal, e o critério de autoatribuição. No capítulo 4, item 4.2.1 deste trabalho, a ADI será abordada com maiores detalhes.

³ O Decreto 4.887/03 regulamenta o procedimento para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos, de que trata o art. 68 do Ato das disposições constitucionais transitórias. (BRASIL, 2013, p.1). Foi promulgado em 20 de novembro de 2003, após tentativas anteriores de regulamentar os procedimentos de demarcação, que focavam exclusivamente na noção de quilombo histórico. O referido Decreto trouxe a definição de quem são considerados remanescentes de quilombos, destacando como vetor para a sua caracterização, o critério de autodefinição pela própria comunidade.

terras quilombolas seja realizado com intuito real de conferir-lhes o direito de propriedade, mas não impede demoras e procedimentos burocráticos.

A constitucionalidade retiraria do mercado terras que poderiam ser comercializadas e aquelas que indevidamente pertencem a empresas e uma forte elite ruralista (não raras vezes adquiridas através de meios fraudulentos). Por outro lado, considerá-lo inconstitucional é ir contra preceitos previstos na própria Constituição Federal e em Tratados e Declarações internacionais, é ir contra uma política internacional que reconhece os quilombolas como sujeitos de direitos. O silêncio do Supremo Tribunal Federal ao não decidir sobre a ADI é significativo, uma vez que presente ali diferentes interesses e relações de poder.

Após essa caracterização, o Processo Administrativo em questão será descrito como um rito em que há uma criação de tempo e espaço específico, rito capaz de promover uma alteração de status. O Processo em si, enquanto uma forma singular e solene, é rico em símbolos. Ele será abordado considerando o emaranhado de tempos e representações cristalizadas de um campo social específico, que combina saberes diversos dos agentes da burocracia em contraste com novas propostas jurídicas de reconhecimento de direitos.

No decorrer da pesquisa utilizo o termo “Processo” (com letra maiúscula) para distinguir a rotina burocrática, entendida como fluxo rotineiro de etapas rituais que um pedido formal deve cumprir dentro da burocracia estatal para ser considerado legítimo e legal. O termo Direito (também em letra maiúscula) será utilizado para diferir o campo jurídico nos termos de Bourdieu (1989) dos direitos e deveres que são assegurados nas legislações.

Ao apresentar argumentos presentes nas contestações, omiti o nome dos contestantes desde a multinacional de celulose e suas subsidiárias aos proprietários pessoas físicas, como forma de não pessoalizar a pesquisa. Os tratei como Contestante 1, 2 e 3 no caso de pessoas físicas, e a empresa de celulose que possui papel de destaque nos conflitos fundiários na região do Sapê do Norte, nomeiei como “multinacional” ou apenas “empresa”.

Por fim, o que se pretende mostrar é o caminho percorrido pela comunidade “no papel”, em instâncias burocráticas (Bourdieu, 1989), afim de alcançar o

reconhecimento enquanto titulares de uma propriedade que na prática já ocupam. Para isso, a forma utilizada é a descrição do que é apreendido por mim, uma interpretação de segunda ou terceira mão (GEERTZ, 2008). Irei descrever desde o seu ato inicial, com a abertura do Processo administrativo por iniciativa do INCRA após interesse demonstrado pela comunidade, até o ato final, com a sua anulação através de decisão pelo Tribunal Regional Federal da 2ª Região, atentando-me aos interstícios, margens e idiosincrasias.

1.3 Quantidade de documentos analisados

O Processo Administrativo da Comunidade de Linharinho possui 12 volumes e um total aproximado de 4320 páginas. Analisar essa quantidade de documentos se tornava praticamente impossível, por isso foi necessário restringir a quantidade. Grande parte dessas páginas correspondiam a documentos probatórios das contestações como matrícula de imóveis e elementos constitutivos das empresas contestantes, o que não era o foco do meu estudo. Assim, tais documentos foram descartados.

Acabei por me fixar no Relatório Técnico de Identificação e Delimitação (RTID)⁴, nos atos e decisões do INCRA, nos pareceres da Advocacia Geral da União, do Ministério Público Federal e nas peças de contestação. Ao final, foram estudados aproximadamente 1100 documentos. As manifestações dos confinantes (representadas em grande parte por empresas de celulose da região) por meio de contestações e ações judiciais são elementos de destaque da etnografia. Elas trazem

⁴ O Relatório Técnico de Identificação e Delimitação é um documento indispensável para o Processo de Demarcação quilombola. Ele é realizado por um grupo técnico interdisciplinar nomeado pela Superintendência do INCRA que estará em contato com a comunidade. Este grupo de pesquisa na elaboração do RTID deve seguir três importantes eixos: o processo histórico da comunidade; a sua organização social e; e os usos produtivos e culturais. Segundo cartilha elaborada pelo INCRA sobre a regularização de território quilombola, “[...] o RTID aborda informações cartográficas, fundiárias, agrônômicas, ecológicas, geográficas, socioeconômicas, históricas e antropológicas, obtidas em campo e junto a instituições públicas e privadas, sendo composto pelas seguintes peças: relatório antropológico; planta e memorial descritivo do perímetro do território, bem como mapeamento e indicação das áreas e ocupações lindeiras de todo o entorno da área; cadastramento das famílias quilombolas; levantamento fundiário com levantamento de documentos e de dados dos imóveis inseridos no perímetro do território quilombola reivindicado, assim como de seus proprietários ou posseiros; relatório agroambiental do território proposto, com o levantamento de suas características e possibilidades; detalhamento da situação fundiária e de sobreposição de outros interesses estatais no território pleiteado; pareceres conclusivos das áreas técnica e jurídica” (INCRA, 2017, p. 12).

racismo e uma visão estigmatizada dos quilombolas com o intuito de mantê-los à margem e, ao final, resultar em negação do direito de propriedade.

Trabalhar com documentos traz a peculiaridade de novas descobertas e interpretações a cada leitura pois são um sistema de enunciados, de verdades parciais, interpretações históricas e culturalmente constituídas (CUNHA, 2004).

1.4 Tipo de análise empregada

No Direito há um entendimento que o afasta do contexto etnográfico. Acredita-se que ele corresponde apenas a leis, regulamentos, códigos, prática judicial, a uma sequência de atos procedimentais que se encerrará com a decisão. Ocorre que o Direito não é um mero reflexo da realidade, mas um construto do mundo social à medida que também é construído por ele (BOURDIEU, 1989).

Geertz (1997) ensina que a relação entre direito e antropologia não consiste em apenas olhar para uma área e ver o que ela tem de útil, mas em uma consciência mais precisa do seu significado. Ele afirma que essa relação “é um ir e vir hermenêutico entre os dois campos, olhando primeiramente em uma direção, depois na outra, a fim de formular as questões morais, políticas e intelectuais que são importantes para ambos” (GEERTZ, 1997, p. 253). Ou seja, mesmo tendo em mente um determinado objetivo e um arsenal de conceitos pré-definidos, como acontece no campo do direito, o objetivo está em descrever os conceitos e “saberes locais” desenvolvidos e enunciados diante da observação etnográfica. É nessa ótica que a pesquisa se constrói, estabelecendo esse diálogo entre as duas áreas a fim de compreender o Direito como uma categoria social em que as suas descrições fazem determinado sentido.

Para isso, a análise empregada foi a etnográfica, mesmo que de forma limitada por causa da minha formação que é em Direito. Um desafio proposto por meu orientador e que, com seu suporte, foi aceito por mim.

Realizei visitas ao INCRA intermediadas pelo orientador e acompanhada por ele nas primeiras vezes. Nessas visitas os funcionários apresentaram-me o Processo de

demarcação da Comunidade de Linharinho, um Processo que já tem 12 anos desde o seu início e que encontra-se hoje guardado em arquivos da instituição, pois uma decisão judicial anulou todos os seus atos. O nosso interesse em pesquisar um Processo que já não era capaz de produzir efeitos jurídicos foi recebido com surpresa por funcionários do INCRA, afinal, o que aquelas páginas amareladas, perdidas na repartição poderiam nos dizer? Até mesmo encontrá-lo nos arquivos do INCRA não foi fácil: seus 12 grandes volumes estavam espalhados sobre e dentro de diversos armários.

Para ter acesso ao Processo, tive que fazer uma solicitação escrita, protocolada e aguardar a autorização que demorou mais de uma semana. Ele foi disponibilizado na íntegra para fotocópia, mas com a ressalva de que, mesmo sendo público, havia documentos que não poderiam ser mostrados, que eram sigilosos como inscrições e matrículas de determinadas propriedades. Uma sala de reunião foi oferecida para que pudesse analisar os documentos e fotografar aquilo que mais interessava. Enquanto tirava fotografias dos documentos, conversava com um funcionário do INCRA. Ele me disse, de forma despretensiosa, que aquele Processo havia sido realizado com dedicação e ânimo pelos agentes participantes, mas quando chegava às instâncias judiciais superiores (os tribunais), o interesse era político e que a empresa de celulose da região tinha grande influência.

A etnografia realizada não consiste apenas em analisar os documentos, mas também compreende o contexto social e simbólico da sua produção (CUNHA, 2004, p. 293), o local em que tramitou, os funcionários envolvidos e suas impressões. Por isso, como fonte primária da pesquisa, tem-se o Processo Administrativo em si, uma construção de um mundo social com jogos de poder e forças conflitantes. Um Processo que é também “informante” e que, por meio do tempo, silêncios e símbolos, é capaz de produzir significados.

Como fonte secundária, tenho as conversas e entrevistas com agentes que participaram da construção do Processo Administrativo de Linharinho, advogados e servidores do INCRA que acompanharam o seu trâmite e os desafios enfrentados. Algumas entrevistas me contextualizaram sobre ele, mas nem todas encontram-se descritas aqui.

O Processo em questão possui formas narrativas peculiares em que histórias de vidas são contadas, personagens são retratados e a lei questionada. Como centro do Processo tem-se a questão do reconhecimento territorial mas, nas suas margens, há relações de poder e interesses diversos de uma elite agrária. É um Processo que caminha para uma decisão final que autorizará a publicação da portaria para titulação, mas que tem desvios no seu percurso, incoerências e silêncios que serão por mim interpretados.

O que faço aqui é uma interpretação do Processo, ainda que intrinsecamente incompleta, tirar conclusões de fatos pequenos, mas densamente entrelaçados (GEERTZ, 2008). Chego a campo, como bem ensina o autor, com as minhas próprias interpretações, que serão sistematizadas após percorrer centenas de páginas em busca do que pretendo encontrar ali, daquele que será meu “informante”.

Carrara (1998) explica a peculiaridade da etnografia com documentos que, ao contrário da etnografia tradicional, não tem conversas gravadas e confidências, mas atos verbais escritos na forma de depoimentos, análises, descrições, petições, ofícios e notícias que raramente correspondem ao que verdadeiramente os sujeitos pensam ou acreditam. As palavras escritas deixam sua marca permanente sobre a superfície do mundo: são capazes de provar, de obrigar e comprometer. É nesse sentido, por exemplo, que na página 1042, uma das empresas contestantes aponta indícios de falsificação de assinaturas⁵ dos quilombolas na solicitação de certificação de autorreconhecimento pela Fundação Cultural Palmares⁶. O que estava ali escrito era capaz de comprometer o ato realizado pela comunidade e pelo INCRA.

Ademais, em algumas peças processuais como as contestações, os contestantes buscam trazer ao Processo uma ilusão biográfica que demonstra a sua relação com o território construída mediante a compra. No caso das empresas, essa ilusão

⁵ Dona Elda, líder da comunidade, respondeu Processo por falsidade ideológica, promovido pela multinacional de Celulose. Tal Processo inicialmente encontrava-se com a Polícia Federal. O INCRA e também a Justiça Federal no Processo judicial de anulação do Processo Administrativo, conforme será demonstrado no último capítulo, afastou as alegações de falsificação das assinaturas, dizendo tratar-se de rubricas (Câmara dos Deputados – Audiência Pública na Comissão de Direitos Humanos e Minorias, 2007, p. 107).

⁶ A Fundação Cultural Palmares é uma instituição pública vinculada ao Ministério da Cultura. Ela objetiva promover e preservar a arte e a cultura afro-brasileira. Possui papel de relevância no Processo de titulação quilombola pois a ela compete formalizar a existência destas comunidades, assessorá-las juridicamente e desenvolver projetos, programas e políticas públicas que possibilitem o seu acesso à cidade e garanta a efetividade da dignidade humana desses povos.

biográfica é construída através da sua fundamental importância para o desenvolvimento da região, além de demonstrar a sua relação pacífica com os sujeitos quilombolas através da promoção de projetos específicos como agricultura familiar, Farinheira de Linharinho, Projeto Despertar e Programa Bons Vizinhos. Estes projetos apenas reafirmam a domínio político e econômico da empresa na região.

Além disso, eles buscam descaracterizar - por vezes criminalizar - os sujeitos quilombolas por meio de alegações que os afastam dessa categoria jurídica, jogando com as palavras, histórias e o próprio uso do Direito. Para Vianna (2014, p. 54) “[...] as ‘biografias’ cristalizadas na escrita do Processo tem por função tanto construir representações – reputações, pode-se dizer – sobre e para todos os envolvidos quanto intervir nos próprios rumos do Processo e da decisão que o encerra”.

As peças constantes dos autos buscam recontar histórias de vida dos sujeitos envolvidos. Elas são condensadas, escritas e reafirmadas ao longo do seu percurso em busca da produção da verdade, uma verdade que se molda aos interesses das partes envolvidas e que, ao trazer fatos para o Processo, por vezes omite escolhas e aumenta as percepções, uma nítida prática de poder.

Dessa forma, a descrição do Processo, tanto o administrativo quanto o judicial que o anulou, tentará ser, de acordo com Geertz (1998), uma descrição da forma mais densa possível das realidades ali contadas.

É nesse sentido que o argumento da análise de um Processo se mostrou relevante. Primeiro porque ele ilumina as contradições do sistema de produção da verdade jurídica. Segundo, porque ajuda a entender como os conceitos mais gerais e produzidos em contextos globais são adensados em situações culturais, históricas e econômicas distintas. A “verdade do papel” se mostrou contraditória com muitos dos dispositivos internacionais, especialmente em seus princípios que orientam para a emancipação e os direitos coletivos. Sobre isso, elaboramos uma discussão que ajudará a entender o marco analítico do objeto de estudo.

2. REFERÊNCIAL TEÓRICO E ANALÍTICO: A CONSTRUÇÃO DE UM SUJEITO COLETIVO

Este capítulo apresenta o referencial teórico e analítico utilizado na pesquisa, que auxiliaram na construção de um sujeito coletivo de direitos. O multiculturalismo emancipatório e os ensinamentos de Boaventura de Sousa Santos nortearão a construção desse novo sujeito de direitos, incluídos aqui os remanescentes de quilombos. Uma leitura da literatura antropológica e da legislação sobre o tema foram importantes para a discussão conceitual levantada.

2.1 Os direitos multiculturais

Busco agora fazer uma análise sobre o impacto do multiculturalismo e a mudança de paradigma no tratamento das diferentes culturas no ordenamento jurídico brasileiro, nas quais estão inseridos os direitos dos povos e comunidades tradicionais como indígenas e quilombolas. Devido à existência de diversas noções de multiculturalismo, a abordagem trazida aqui é aquela adotada por Boaventura de Souza Santos: o multiculturalismo emancipatório⁷.

O multiculturalismo, como forma de reconhecimento e respeito à diferença, apareceu no ordenamento jurídico pela primeira vez na Constituição Federal de 1988, em especial com os artigos 215, 216, 231, 232 e o artigo 68 dos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias⁸. Antes, as cartas constitucionais tratavam os grupos com

⁷ Utilizo aqui o termo originalmente adotado por Boaventura de Sousa Santos que foca no reconhecimento do direito à diferença e da coexistência ou construção de uma vida em comum além de diferenças de vários tipos (SANTOS, 2003, p. 33a). O referido autor, em entrevista concedida a Luís Armando Gandim, diz existir diversos tipos de multiculturalismo, como o colonial e o conservador, mas que somente o multiculturalismo emancipatório seria mais completo para designar a realidade objeto de estudo. Para ele, o multiculturalismo emancipatório “[...]assenta fundamentalmente numa política, numa tensão dinâmica, mas complexa entre a política da igualdade e a política de diferença. [...] É fundamental que o multiculturalismo emancipatório, ao contrário, parta do pressuposto que as culturas são todas elas diferenciadas internamente e, portanto, é tão importante reconhecer as culturas umas entre as outras, como reconhecer diversidade dentro de cada cultura e permitir que dentro da cultura haja resistência, haja diferença” (SANTOS, 2003, p. 12-13b).

⁸ Art. 215. O Estado garantirá a todos o pleno exercício dos direitos culturais e acesso às fontes da cultura nacional, e apoiará e incentivará a valorização e a difusão das manifestações culturais.

Art. 216. Constituem patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira.

diferenças culturais como inferiores, que deveriam gradativamente ser incorporados à comunidade nacional e abandonar as suas tradições. Nitidamente um viés integracionista e de assimilação cultural.

Esse pensamento fez parte da constituição da sociedade brasileira e da América Latina. Tanto a cultura jurídica imposta pelas metrópoles durante o período colonial quanto as instituições formadas após o processo de independência derivavam da tradição legal europeia em que era assegurado um rol de direitos e garantias individuais. Herdou-se a inspiração das cartas constitucionais burguesas, fundadas nos princípios iluministas, bem como na nova modernidade capitalista e no livre mercado, com perfil liberal-individualista (WOLKMER, 2010). Ocorre que a sociedade brasileira não tinha a mesma formação estrutural da Europeia. Era uma sociedade heterogênea, com lembranças da escravidão, do extermínio de parte da população indígena e intercâmbio de novos imigrantes.

A modernidade pautada no modelo hegemônico de capitalismo e no universalismo, acreditava na existência de valores, julgamentos, escolhas e comportamentos com valor único para todos os homens (SEMPRIMI, 1999). O universalismo herdado da cultura europeia era homogeneizante, todos deveriam ter os mesmos direitos e serem tratados de forma igual, independente de fronteiras étnicas ou culturais. Revestia-se de um discurso falacioso de igualdade para encobrir a exclusão e discriminação em relação a um segmento do corpo social. Temos os dizeres de Semprini sobre o intento da modernidade:

Construído a partir de um “universalismo” que era com frequência apenas um disfarce de uma monocultura sob os traços de um simulacro de humanidade incrivelmente branca e europeia; estruturado a partir de um espaço público “igualitário” que na verdade fechava as portas a numerosos grupos sociais; fundamentado sobre a noção de indivíduo abstrata e redutora; submisso à experiência real da diversidade; enfrentando reivindicações de reconhecimento radicais; sofrendo tensões pelas pressões exercidas nos limites do espaço público; fragilizado enfim pelas mudanças ocorridas no

Art. 231. São reconhecidos aos índios sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições, e os direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam, competindo à União demarcá-las, proteger e fazer respeitar todos os seus bens.

Art. 232. Os índios, suas comunidades e organizações são partes legítimas para ingressar em juízo em defesa de seus direitos e interesses, intervindo o Ministério Público em todos os atos do processo.

Art. 68 da ADCT: Aos remanescentes das comunidades dos quilombos que estejam ocupando suas terras é reconhecida a propriedade definitiva, devendo o Estado emitir-lhes os títulos respectivos. (BRASIL, 1988).

coração mesmo deste espaço, o projeto da modernidade dificilmente poderá dar uma resposta coerente ao impasse multicultural se não for profundamente reformulado (SEMPRINI, 1999, p. 160 - 161).

O modelo baseado na utopia da igualdade, racionalidade e universalidade foi incapaz de resolver de forma satisfatória todos as demandas e reivindicações dos grupos sociais. Estes grupos não buscavam apenas um tratamento igualitário, eles almejavam que suas diferenças e identidades fossem reconhecidas, a fim de proporcionar a construção de um patrimônio histórico e cultural e, também, a formação de uma identidade nacional (MARÉS, 2010). Os grupos étnicos, em que se inclui as comunidades tradicionais, devem ter o direito de afirmar a sua identidade partindo do autoentendimento e entendimento do outro.

Durante anos predominou a ideia de que os grupos sociais com diferentes culturas deveriam abandonar suas características específicas e gradativamente se integrar à comunidade nacional e que essa comunidade teria obrigação de promover a integração. Partia-se do pressuposto que eles eram inferiores por não fazerem parte do padrão de homem ideal: branco, hétero, cristão e detentor de direitos individuais. Um padrão que representa a violência simbólica⁹ que esses grupos enfrentaram - e ainda hoje enfrentam, mesmo depois da mudança de paradigma – ao longo do processo de reconhecimento de seus direitos coletivos. Aceitar essa realidade seria negar o próprio direito às comunidades tradicionais. De acordo com Boaventura de Souza Santos (2003, p. 64a), “[...] as políticas de integração dos indígenas do Brasil e da Colômbia na cidadania liberal como indivíduos autônomos e ‘livres’ de vínculos coletivos significaram na prática a negação dos direitos coletivos dos povos indígenas, do direito ao seu território e ao seu modo de vida”.

O viés integracionista e assimilacionista, pautado na provisoriidade da condição, fez parte da realidade da América Latina durante muito tempo, e era preconizado até mesmo por instrumentos internacionais como a Convenção 107 da Organização Internacional do Trabalho. No ordenamento jurídico brasileiro, é possível perceber a

⁹ A violência simbólica, para Bourdieu, faz com os indivíduos naturalizem e vejam como normal as ideias dominantes. Essa dominação pode se dar de diferentes formas, como por exemplo, pela aceitação de determinadas regras e sanções. Para ele “[...] um dos efeitos da violência simbólica é a transfiguração das relações de dominação e de submissão em relações afetivas, a transformação do poder em carisma ou em encanto adequado a suscitar um encantamento afetivo. [...] a Violência simbólica é essa violência que extorpe submissões que sequer são percebidas como tais, apoiando-se em expectativas coletivas, em crenças socialmente inculcadas (BOURDIEU, 1996, p. 170-171).

sua influência na Lei 6001/1973, que dispõe sobre o Estatuto do Índio. Logo no 1º artigo era explícito “[...] o propósito de preservar a cultura e integrá-los progressivamente e harmoniosamente, à comunhão nacional (BRASIL, 1973)”. Para Marés (2003) “[...] a integração, no caso latino-americano, como era proposta de forma individualizada, significava a extinção do povo”.

Desta forma, por não aceitar e reconhecer todas as diferentes realidades em sua essência, bem como ser incapaz de responder a todos os questionamentos que surgiram por parte dos grupos coletivos, o projeto ideal da modernidade entrou em crise. Era necessário pensar a sociedade e suas correlações de força e de lutas sociais em que concepções divergentes coexistissem de forma harmônica. Uma sociedade plural em que haveria múltiplas formas de ação prática e diversidade de campos sociais ou culturais com particularidade própria. Ou seja, uma sociedade que envolve o conjunto de fenômenos autônomos e elementos heterogêneos que não se reduzem entre si (WOLKMER, 2001).

Tem-se com a sociedade plural, um estado plurinacional e sobretudo, uma sociedade intercultural e multicultural. Tornou-se necessário reconhecer a existência e importância de diferenças culturais, incluindo grupos que foram esquecidos ou viveram à margem da sociedade e da história. A comunidade nacional até então com bases no igualitarismo torna-se “[...]uma sociedade aberta à diversidade, formada por complexas teias de relações sociais e sujeita às diversas possibilidades que o desenfreado progresso tecnológico e intelectual produz. É uma sociedade de inclusão e de respeito à diferença” (HOLDER; SILVA, 2012, p. 5).

Os sistemas jurídicos, que até aquele momento se fechavam para a temática multicultural, no final da década de 1980 e ao longo da década de 1990, começaram a reconhecer o direito coletivo de determinados grupos, aceitando a sua verdadeira formação. Na América Latina¹⁰ reconheceu-se que a sua constituição não era

¹⁰ Os Estados nacionais latino-americanos sempre foram parecidos entre si, alternando períodos de ditadura com a democracia formal. O colonialismo, tanto português quanto espanhol, se assemelhavam em violência e tempo, bem como as guerras de independência e a ditadura. Para Marés (2003, p. 92) “eles herdaram um passado colonial comum, usaram os povos nas guerras de independência, acreditaram que poderiam integrá-los como cidadãos garantindo-lhes direitos individuais, inclusive de propriedade da terra, desconsiderando seus usos e costumes, tradições, línguas, crenças e territorialidade.” Acrescenta ele que no processo de reconhecimento da multiculturalidade, as semelhanças se mantiveram presentes: “Os sistemas jurídicos constitucionais, antes fechados ao reconhecimento da pluriculturalidade e multietnicidade, foram reconhecendo, um a

homogênea, mas que possuía uma ampla diversidade étnica e cultural, e que enquanto sujeitos de direitos - agora também coletivos - teriam seus modos de vida e tradição assegurados.

Nesse sentido, a necessidade de conceber a pluralidade de culturas presentes na sociedade, de assegurar a participação de grupos étnicos, de dar-lhes voz para definir o seu desenvolvimento e continuidade, aproximou-se da abordagem multicultural.

Para Marés (2010), o multiculturalismo emerge como um novo paradigma, com viés contra-hegemônico, já que o projeto universalista da modernidade se mostrava falho e não era capaz de dar respostas às reivindicações que surgiram de diferentes povos e culturas. Acrescenta ainda o referido autor, que a visão multicultural só é possível dentro de uma democracia, em que o debate é permitido, e onde os anseios da minoria são respeitados. As minorias devem ser reconhecidas como portadoras de direitos universais ao passo que também é garantida a afirmação e defesa da sua identidade.

Boaventura de Souza Santos (2003, p. 25a) ao escrever sobre multiculturalismo, ensina que ele “[...] procura jogar com as tensões entre a diferença e a igualdade, entre a exigência de reconhecimento da diferença e de redistribuição que permita a realização da igualdade”. A princípio, o multiculturalismo designa a coexistência de culturas ou grupos diferenciados dentro do Estado e baseia-se no respeito e direito à diferença como forma de manter a sua identidade.

Na visão multicultural, convivem indivíduos com diferentes visões de mundo, tradições e valores e, a ideia de um pensamento universal é eliminada. Nenhuma sociedade é isolada e composta por indivíduos com características e objetivos iguais, elas são plurais em sua formação e tornam-se cada vez mais complexas à medida que há interação e trocas entre os agentes sociais. Por isso, é necessário romper com a influência homogeneizadora do capitalismo e dos mercados globais sobre as culturas.

Nessa nova perspectiva não apenas reafirma as diferenças culturais, mas busca-se formas para seu desenvolvimento voltado à emancipação. Os grupos com culturas diferenciadas lutam por sua visibilidade e questionam os modelos econômicos,

um, que os países do continente têm uma variada formação étnica e cultural, e que cada grupo humano que esteja organizado segundo sua cultura e viva segundo sua tradição, em conformidade com a natureza da qual participa, tem direito à opção do seu próprio desenvolvimento (2003, p. 93).

políticos, jurídicos e sociais existentes. As comunidades tradicionais, almejam ter reconhecidas suas diferenças culturais, desejam compor a identidade nacional, e não ser integradas forçadamente ao todo.

Dessa forma, romper com o paradigma universalizante, questionar os modelos econômicos e hegemônicos, fez com que essas coletividades, mesmo que timidamente, ganhassem visibilidade. Suas culturas, tradições, valores, rituais, passou a ser considerado um direito fundamental. Para a professora Maria dos Remédios Fontes Silva (2012) o multiculturalismo se conecta à proteção das minorias étnicas, conferindo-lhe condições para que possam perpetuar seu etilo tradicional de vida, os usos e costumes, as línguas e religiões, consagrando o seu direito à diferença e à singularidade étnica e cultural.

Porém, deve-se destacar que o novo paradigma multicultural pode trazer uma armadilha, se não entendido na sua essência e voltado para a emancipação, uma vez que as coletividades podem confinar em torno de si, barrando qualquer intercâmbio cultural, ou mesmo, os estigmatizando unicamente como “diferentes”. Souza Santos (2003a, p. 33) ensina, que “[...] a expressão pode ser associada a conteúdos e projetos emancipatórios e contra-hegemonicos ou a modos de regulação das diferenças no quadro do exercício da hegemonia no Estados-nações ou em escala global”. Não sendo esta última, a visão abordada aqui.

Pode-se considerar como parte dessas coletividades culturais, os remanescentes de quilombos, minoria com identidade étnica e territorial. Eles devem ter a sua diferença reconhecida e respeitada, sendo para tanto, necessárias políticas que visem a proteção à diversidade cultural, aos conhecimentos e territórios que são tradicionalmente ocupados. No entanto, “[...] a resistência da mentalidade monista, monocultural e racista dos operadores jurídicos e políticos [...] constitui uma barreira importante para a efetiva vigência do reconhecimento do pluralismo legal e da construção de um Estado pluricultural” (YRIGOYEN FAJARDO apud WOLKMER, 2006, p. 125).

Para isso é necessário que esses grupos possam se autodefinir, já que, apenas eles são totais conhecedores da sua realidade. Não se deve, portanto, confundir as palavras com as coisas, misturar nomes por nós inventados com a realidade que

vivida pelos outros (FONSECA, CARDARELLO, 1999). Ou seja, os grupos étnicos não precisam ser determinados por outros que não eles próprios. Respeitar tais questões contribui para a promoção da direitos humanos, autonomia, igualdade e dignidade da pessoa humana desses povos.

2.2 A ONU e a discussão sobre autodeterminação dos povos

Nesse segundo momento, a discussão centra-se no direito internacional de autodeterminação dos povos e a sua contribuição na discussão e promoção dos direitos de minorias étnicas. A autodeterminação dos povos percorreu um longo caminho até ser aceito definitivamente como uma norma jurídica. Inicialmente, sua conotação era política e moral, transformando-se em princípio do direito internacional até chegar ao status atual, entendido com princípio geral e como norma de direito internacional *jus cogens*¹¹.

Hoje entendido mais como direito do que como princípio, como é tratado em diversos instrumentos da ONU, a autodeterminação deixa espaço para muitas interpretações e debates. Como a sua aplicação é autorizada - apesar de ainda possuir discordâncias - em diferentes contextos e com novos beneficiários, é necessário que a comunidade internacional atualize o seu significado e uso de acordo com as necessidades contemporâneas (XANTHAKI, 2005). Inicialmente, como oposição à descolonização, seu significado deve-se renovar para abranger também o contexto de colonização interna. Ou seja, a autodeterminação deve comportar reivindicações de diferentes minorias étnicas, como indígenas e quilombolas no âmbito interno, com respeito às suas especificidades.

¹¹ O *jus cogens* corresponde a normas imperativas de direito internacional, constante da Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados. São normas que devem ser aceitas pela comunidade internacional em todo seu conjunto, não sendo passível de derrogação pelos Estados. Elas se tornam parâmetros de validade das próprias constituições nacionais, que são consideradas nulas caso violassem o *jus cogens* internacional. Para Antonio Cassese: “Um segundo tema que eu gostaria de examinar brevemente se refere a um conjunto de princípios — que, em grande extensão, coincidem com as obrigações ‘erga omnes’. Eu me refiro ao ‘jus cogens’, aquele universo de princípios que apresentam uma especial força legal, tendo em vista que não podem ser derogados ou contraditados pelas previsões dos tratados ou do direito costumeiro. O direito dos povos à autodeterminação e tantos outros direitos humanos têm contribuído para esta nova visão do Direito Internacional” (PIOVESAN, 2013, p. 172).

Busco aqui fazer uma análise sistemática, com foco no debate travado no âmbito da Organização das Nações Unidas que resultou em tratados e declarações internacionais que englobam a autodeterminação, tratando-a ora como princípio, ora como direito e, posteriormente, na sua atualização semântica para além da descolonização. A leitura dos respectivos instrumentos jurídicos se mostrou de extrema importância e é por diversas vezes trazido em sua integralidade. A literatura do Direito Internacional, bem como a antropológica, ganha destaque nesse momento.

É necessário considerar que o referido direito é amplo, tido como um pântano conceitual no Direito Internacional, parte porque a sua aplicação e significado não foram plenamente formulados nos textos acordados, parte porque pode conflitar com outros princípios importantes e regras específicas (GILBERT; CASTELLINO *apud* KINGSBURY, 2003, p. 156).

A princípio, a autodeterminação tinha como única proposta opor-se à colonização ultramar. No entanto, com sua evolução, diversos questionamentos surgiram, por exemplo, se ele seria aplicável em casos que uma determinada minoria não tivesse acesso e participação ao poder político dentro do próprio estado nacional. Nesses casos em que se pode falar em colonização interna, é possível atualizar o direito de autodeterminação dos povos para alcançá-los?

A autodeterminação, do século XIX até a Primeira Guerra Mundial, não era perfeitamente definida e possuía contornos imprecisos, mas que se destacavam duas correntes específicas: uma, presente na Europa ocidental e nos EUA, que a ideia de autodeterminação estava ligada à individualidade, liberdade, representação política e soberania popular; outra, na Europa central e oriental, que se destacavam questões relativas à etnia, raça, língua, religião. Na primeira, as liberdades individuais e a participação política eram consideradas fundamentais para todos os indivíduos de forma igualitária. A autodeterminação podia, então, ser expressa através de procedimentos estabelecidos pelas instituições de governo na sociedade (GILBERT e CASTELLINO, 2003). Já na segunda corrente, o ideal de nacionalismo é o ponto central, ou seja, a autodeterminação estaria vinculada à criação de Estados-nações definidos por suas fronteiras étnicas, linguísticas e religiosas.

Durante a Primeira Guerra Mundial, a segunda vertente foi a que encontrou maior força: a ideia de um nacionalismo. Após o dito conflito, na Conferência de Paz, Woodrow Wilson¹² propôs a autodeterminação como novo e importante princípio do Direito Internacional com um nítido viés político. Sua base voltava-se mais à ideia clássica, a da tradição da Europa ocidental e dos EUA, em que o autogoverno era primordial. Ele propunha que os governados deveriam ditar o seu próprio governo, unindo a soberania popular e o nacionalismo. Wilson abordou a autodeterminação como uma mensagem política, que foi aos poucos foi incorporada na reivindicação de diversos grupos.

No entanto, apesar das expectativas de Wilson, a autodeterminação não foi incorporada no Pacto que criou a Liga das Nações. Nele a autodeterminação sequer foi citada, mas reconhecia-se o direito das minorias de serem protegidas contra opressões externas e que isso se daria por meio de Tratados específicos entre o país e a Liga das Nações. É indiscutível o aumento da sua relevância no período até a segunda guerra mundial, podendo-se dizer que a autodeterminação tinha conotação unicamente política e moral, uma vez que o Direito Internacional não a reconhecia como norma jurídica.

A autodeterminação ganhou verdadeiro destaque apenas após a segunda grande guerra, principalmente como um direito contrário à colonização, em razão da criação da Organização das Nações Unidas (ONU). O princípio foi incluído na carta da ONU nos artigos 1º parte 2¹³ e, no artigo 55¹⁴, porém, ainda não foi determinado de forma clara o seu conteúdo, o que deixou margens para interpretações. A principal interpretação é que o princípio trazido na carta referia-se à libertação de países dependentes mas ainda com diversas limitações.

¹² Woodrow Wilson foi presidente dos Estados Unidos e propôs, em 1918, uma versão do princípio da autodeterminação. No documento apresentado ao Congresso dos Estados Unidos da América constavam quatorze proposições para a reconstrução da Europa após a primeira Guerra em que a ideia de um governo escolhido pelo povo vigorava.

¹³ Artigo 1. Os propósitos das Nações unidas são:

[...]

2. Desenvolver relações amistosas entre as nações, baseadas no respeito ao princípio de igualdade de direitos e de autodeterminação dos povos, e tomar outras medidas apropriadas ao fortalecimento da paz universal.

¹⁴ Artigo 55. Com o fim de criar condições de estabilidade e bem estar, necessárias às relações pacíficas e amistosas entre as Nações, baseadas no respeito ao princípio da igualdade de direitos e da autodeterminação dos povos, as Nações Unidas favorecerão [...] (GENEVA, 1945).

Como forma de auxiliar na aplicação do referido princípio, a Assembleia Geral da ONU aprovou uma série de Resoluções, contextualizando-o com a descolonização. A colonização havia se tornado algo a ser combatido e, nesse sentido, as Resoluções estipularam ações para a libertação desses países subordinados. Tais resoluções refletiram a vontade dos países do terceiro mundo e da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) que buscavam a independência de seus territórios. Uma das resoluções é a 1514 (XV), adotada pela Assembleia em 14 de dezembro de 1960, denominada “Declaração sobre reconhecimento de Independência aos Países e Povos Coloniais”, que condenava toda forma de dominação, subjugação e exploração dos povos, bem como afirmava o livre direito de se determinarem de acordo com suas especificidades¹⁵. Ela estabelece também que, no exercício subjetivo do direito de se autodeterminar, não é possível quebrar a unidade territorial do Estado¹⁶. A autodeterminação seria possível desde que não afetasse a integridade territorial que havia sido definida pelos países colonizadores.

Um dia após a sua aprovação, a Assembleia adotou uma outra Resolução de grande importância, a Resolução 1541 (XX) de 15 de dezembro de 1960. Nela buscou-se esclarecer os parâmetros para definir a quais territórios não autônomos seria conferida a possibilidade de autogoverno.

As duas Resoluções apenas afirmaram, naquele momento, o direcionamento do princípio de autodeterminação dos povos, que era a libertação contra as metrópoles colonizadoras. Tal posicionamento se reforçou em decorrência dos movimentos dos países tidos como socialistas e de terceiro mundo. De certa forma, o pensamento se solidificou com a autodeterminação entendida apenas nos contextos de colonização ultramar.

Mais tarde, em 1970, uma resolução com caráter mais amplo e inovador foi adotada, a Resolução n. 2625 (XXV), denominada “Declaração sobre os princípios de Direito

¹⁵ 1. A sujeição dos povos a uma subjugação, dominação e exploração constitui uma negação dos direitos humanos fundamentais, é contrária à Carta das Nações Unidas e compromete a causa da paz e da cooperação mundial.

2. Todos os povos tem o direito de livre determinação; em virtude desse direito, determinam livremente sua condição política e perseguem livremente seu desenvolvimento econômico, social e cultural.

¹⁶ 6. Toda tentativa encaminhada a quebrar total ou parcialmente a unidade nacional e a integridade territorial de um país é incompatível com os propósitos e princípios da Carta das Nações Unidas.

Internacional referentes aos relacionamentos de amizade e à cooperação entre os Estados de conformidade com a Carta das Nações Unidas”. Nela ameniza-se o contexto exclusivo da autodeterminação para descolonização e volta-se para a legitimidade da representação política. Ela destaca que a autodeterminação estaria ligada a um governo que representasse todo o povo pertencente ao território, sem distinção de raça, crença ou cor. A esse povo competiria participar da vida política e das decisões que pudessem lhe afetar.

Os primeiros instrumentos internacionais a aderirem a autodeterminação dos povos como um direito foram os pactos adotados pela Assembleia Geral em 1966, que são: Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos e Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais ou Culturais. Nesse momento, em definitivo, a autodeterminação ganhou força normativa, status jurídico e foi adotado de forma universal para a proteção dos direitos humanos. A proposta mais uma vez foi feita pelo bloco soviético, também fundamentado nas resoluções anteriores. O direito foi expresso de forma igual nos dois pactos em seu artigo primeiro, que estabelece:

Artigo 1. 1. Todos os povos têm direito à autodeterminação. Em virtude desse direito, determinam livremente seu estatuto político e asseguram livremente seu desenvolvimento econômico, social e cultural. 2. Para a consecução de seus objetivos, todos os povos podem dispor livremente de suas riquezas e de seus recursos naturais, sem prejuízo das obrigações decorrentes da cooperação econômica internacional, baseada no princípio do proveito mútuo, e do Direito Internacional. Em caso algum, poderá um povo ser privado de seus meios de subsistência. 3. Os Estados Partes do presente Pacto, inclusive aqueles que tenham a responsabilidade de administrar territórios não-autônomos e territórios sob tutela, deverão promover o exercício do direito à autodeterminação e respeitar esse direito, em conformidade com as disposições da Carta das Nações Unidas (ONU, 1966).

Conforme interpretação já consolidada desses instrumentos internacionais, sejam resoluções, Carta da ONU ou tratados de direitos humanos, a vinculação do direito de autodeterminação dos povos se estendia somente àqueles países sem governo ou que desejavam verem-se libertos da exploração e dominação a que eram submetidos pela metrópole. Porém, por não ter em nenhum dos instrumentos citados o significado completo de autodeterminação e o povo ao qual se destina, ele começou a ser questionado para sua aplicação ir além do entendimento até então vigente, já que também comportava uma aplicação geral.

Nesse sentido, a partir dos anos 50 ganha destaque uma nova teoria sobre autodeterminação dos povos, a questionada tese Belga. Essa tese defendia que esse

direito existia em face a qualquer tipo de dominação, seja interna ou externa (BARBOSA, 2013). Para tal tese, a autodeterminação não seria restrita a metrópoles e colônias ultramar mas, também, àqueles Estados que não estavam sujeitos a esse tipo específico de dominação. Ela demonstrou que era possível a aplicação para uma colonização interna, em que determinados grupos eram subjugados por outros que se consideravam superiores.

A tese Belga, ainda que inovadora em expor a nível internacional a possibilidade de uma colonização interna de minorias étnicas, não foi bem recebida no âmbito da ONU. Os países latino-americanos, africanos e asiáticos não concordaram com a sua interpretação do direito de autodeterminação dos povos. Para Barbosa (2013, p. 151), “[...] o paradoxal nessa situação é que aqueles Estados que se beneficiaram do direito de autodeterminação dos povos contra os Estados coloniais tornaram-se os mesmos que vieram a negar tal direito aos outros povos”.

Apesar da tese Belga não vingar, ela foi de extrema importância pois mostrou que não basta a simples descolonização ultramar para que o direito de autodeterminação dos povos seja auferido em sua essência. Ela trouxe uma visão ampliada, abrangendo situações até então pouco consideradas.

Rodrigues (2015), em sua tese de doutorado, traz uma nova abordagem sobre o direito ligando-o ao multiculturalismo e à cidadania para emancipação. Ele explica que três são os principais marcos teóricos do direito de autodeterminação que resume os momentos já abordados acima:

Primeiramente, significa o princípio democrático que assegura a existência de determinados indivíduos em um determinado território, tendo relevância no caso dos movimentos anticoloniais. Em segundo, uma interpretação nacionalista da autodeterminação indica a separação da condição estatal pelos grupos nacionais, caso não seja reconhecido o direito às diferenças pelos organismos nacionais e internacionais. Por último, uma interpretação regional do princípio da autodeterminação pode ser levada no sentido da aplicabilidade deste aos movimentos indígenas, pelo direito à autonomia cultural e, portanto, pela aplicabilidade de recursos institucionais para a preservação de suas fronteiras territoriais e de sua forma de vida (RODRIGUES, 2015, p. 43).

O entendimento presente durante muito tempo foi apenas aquele que defendia a participação democrática e a auto-governabilidade, mas excluía do seu campo de aplicação diversos grupos minoritários que enfrentavam uma forte dominação interna. É nesse sentido que o direito de autodeterminação dos povos teve a sua semântica

atualizada para acomodar diferentes realidades de minorias étnicas que não se sentem respeitadas e participantes da vida política do Estado. Para Xanthaki (2005), é importante a autodeterminação no contexto universal pois permite atualizar o seu conteúdo de acordo com as necessidades presentes. A autora acredita que noções como soberania, liberdade, participação e o direito de expressão têm um certo grau de generalidade, que podem ser interpretados como imprecisão mas que essa generalidade lhes permite evoluir de acordo com as realidades e necessidades internacionais. Em essência, a evolução do significado de autodeterminação, a expansão gradual de quem dele se beneficia e a sua violação em muitas áreas do mundo não tira o seu status jurídico, mas reafirma a necessidade da autodeterminação (XANTHAKI, 2005).

Verifica-se a evolução do direito focado na realidade, subjetividade e na multiculturalidade de cada povo. Ele se adapta a uma ética global de uma sociedade intercultural, com respeito à diferença e que permite aos diversos povos preservarem a sua identidade cultural, o seu território e seu modo de desenvolvimento específico. Essa interpretação não permite a secessão territorial – o que, de fato, não é a reivindicação desses grupos étnicos - mas funda-se na ideia de autonomia como um dos seus vetores primordiais.

A “autonomia” pode ser vista como uma das formas de manifestação do princípio da autodeterminação. Implica a luta de comunidades minoritárias (populações indígenas, grupos afro-americanos, identidades nacionais etc.) para preservar suas tradições. Tais comunidades podem “estabelecer livremente o seu status político e prosseguir livremente o seu desenvolvimento econômico, social e cultural” (WOLKMER, 2006, p. 115).

Yash Ghai (2003) entende a autodeterminação como a fonte mais ampla da autonomia. Para o autor, ela confere às comunidades minoritárias o direito de autonomia ou de autogoverno em relação a questões atreladas a seus assuntos locais e específicos.

Dessa forma, a autodeterminação não deve ser aplicada somente em contextos de colonização externa mas também comportar a reivindicação de novos atores sociais, associada ao reconhecimento das diferenças de todos os tipos, seja de gênero, de idade, étnica, cultural ou econômica. Esses novos sujeitos, com seus particulares modos de vida e desenvolvimento, têm a possibilidade de decidir sobre o seu futuro,

sem que com isso busquem uma independência política com a criação de um novo Estado soberano ou secessão territorial.

No primeiro momento, os novos Estados que conseguiram a independência da metrópole se inspiraram nas sociedades ocidentais para serem consideradas evoluídas seja no aspecto material, econômico, cultural ou jurídico. Por isso, os grupos étnicos eram tidos como atrasados, sendo fundamental a sua integração na comunidade nacional com abandono das suas características culturais. A autodeterminação, enquanto princípio (Carta das Nações Unidas) e norma jurídica de direito internacional (Pactos de Direitos Humanos), permitiu a esses grupos, diante das reivindicações, a possibilidade de decidir sobre o seu futuro em relação à própria cultura, território e participação política.

A autodeterminação nesses termos, com a predominância de uma sociedade plural, exige, antes de tudo, uma nova mentalidade, já que agora seria possível ao próprio indivíduo e às coletividades étnicas dizerem quem são. Isto romperia com o padrão homogeneizante em que se considerava desenvolvida a sociedade que mais se assemelhava à sociedade ocidental, uma nítida herança do evolucionismo social. Aceitar a autodeterminação e as diferenças culturais rompe com o ideário de integração e o desejo de uma sociedade homogênea, reflexo do ocidente colonizador.

2.3 Povos e comunidades tradicionais face às Declarações e Convenções Internacionais

Busco tratar especificamente de dois instrumentos internacionais que em suas respectivas épocas foram considerados como avanços no tratamento dos direitos dos povos e comunidades tradicionais: a Convenção 107 e 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT). Ambos instrumentos jurídicos foram plenamente incorporados ao ordenamento brasileiro, com a Convenção 169 substituindo a anterior.

Decidi focar nas duas convenções para exemplificar a evolução do direito desses povos, que já foi narrada anteriormente. A Convenção 107 tem nítido caráter

integracionista e a Convenção 169 é plural e multiétnica e traz direitos básicos como identificação, território e consulta prévia. Por meio do estudo das duas convenções é possível visualizar o caminho seguido até que se considere as minorias étnicas como sujeitos coletivos de direitos.

Há diversos outros instrumentos internacionais importantes na promoção do direito à diferença, tais como: Convenção para a Proteção do Patrimônio Mundial, Cultural e Natural (1977); Convenção da Diversidade Biológica (1992); a Declaração Universal sobre a Diversidade Cultural (2002).a Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos Humanos dos Povos Indígenas (2007). Porém, o marco normativo utilizado neste trabalho é apenas as duas Convenções anteriormente citadas.

Inicialmente é necessário situar o local das Convenções Internacionais no Direito e como elas são incorporadas ao ordenamento jurídico brasileiro. Convenção Internacional pode ser considerada uma espécie ou sinônimo de tratado conforme a doutrina. O tratado corresponde a todo acordo formal concluído entre pessoas jurídicas de Direito Internacional Público (Estados, organismos internacionais e outras coletividades) com o objetivo de produzir efeitos jurídicos. O acordo formal entre Estados é um ato jurídico complexo, que envolve no mínimo duas vontades, capaz produzir a norma e que, por produzi-la, desencadeia efeitos de direito, gera obrigações e prerrogativas (REZEK, 2013). As convenções, por sua vez, são tratados multilaterais que estabelecem normas gerais a todos que dela participem. Os países que ratificam determinado Tratado estão vinculados à ordem jurídica internacional, com possibilidade de sanções caso não cumpram o que foi acordado.

No Brasil, a incorporação do tratado ao ordenamento jurídico interno inicia-se com as negociações, seguido da assinatura pelo presidente da República (art. 84, VIII da CF). Após, o instrumento é encaminhado à aprovação pelo Congresso Nacional que o materializa em Decreto legislativo assinado pelo presidente do Senado Federal e é devidamente publicado (art. 49, I). Na sequência, cabe ao executivo promulgá-lo também por Decreto assinado pelo Chefe do Executivo. Somente após realizado tais atos, o tratado é capaz de produzir os efeitos jurídicos. Os tratados de direitos humanos possuem rito próprio e equivalência de emenda constitucional. De acordo com o art. 5º, § 3º da Constituição Federal, os tratados que versem sobre direitos humanos, terão essa equivalência desde que seja aprovado em cada Casa do

Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros.

O tratamento internacional à pluralidade étnica-cultural, que assegura às comunidades o direito de viver, fazer e criar de acordo com suas tradições e de manter o território base da sua identidade, rompe com a versão do direito até então centrada nos Estados nacionais. O Direito universalizante, aplicado a todos de forma homogênea, encontrou uma nova fonte alterando a sua visão arcaica. Para Souza Santos (2003, p. 65a), “[...] na medida em que os processos de globalização geram definições de direitos em várias escalas que afetam a definição local dos direitos, o recurso a instâncias judiciais internacionais pode constituir um elemento das alianças emancipatórias”.

Um dos primeiros organismos que se ateve à proteção dos grupos étnicos foi a Organização Internacional do Trabalho. Este organismo teve atenção especial aos povos indígenas e tribais uma vez que, devido a processos históricos, foram usados como mão de obra forçada e obrigada, com desrespeito aos seus direitos básicos e ao seu território. Ou seja, inicialmente se buscava tratar de questões relacionadas à exploração da força de trabalho desses indivíduos.

A ONU e agências multilaterais, como a OIT, tiveram um importante papel na mudança de perspectiva no tratamento do direito dos povos e comunidades tradicionais. De certa forma, limitou-se à soberania dos Estados que, ao se tornarem signatários de determinada convenção ou declaração, devem agir de acordo com aquelas diretrizes e princípios estabelecidos.

A ratificação das convenções não deve ser apenas ato formal do Estado, mas sim um ato voluntário em que se propõe a cumprir as obrigações presentes. Após ratificado, o Estado deve unir esforços para garantir que as disposições constantes no instrumento internacional sejam cumpridas na sua integralidade, pois há responsabilidade por sua parte. Cabe sanções em geral, um constrangimento internacional ao Estado descumpridor. No caso do Brasil, apesar de ratificada pelo Estado Brasileiro e estar promulgada pelo Decreto 5051/2004, a convenção 169 não é garantida de forma plena. Muitas comunidades tradicionais não têm os direitos

assegurados de forma satisfatória e apresentam reclamação contra o Estado na própria OIT¹⁷.

Temos, com as Convenções, uma nova forma de aplicar e interpretar o Direito. As entidades internacionais reconhecem a importância de preservar a cultura dos povos tradicionais e, com a Convenção 169, assegura-lhes o direito de viver de acordo com suas realidades, o direito de se autodefinirem e o direito ao território que ocupam, visto que este é indissociável da identidade. O Direito nacional agora se inspira em outras fontes.

2.3.1 Convenção 107 da OIT

A convenção 107 foi o primeiro instrumento internacional a tratar de forma ampla dos direitos dos povos indígenas, tribais e semitribais. Antes existiam dispositivos dispersos por outros instrumentos normativos. Essa convenção foi concernente à proteção e integração das populações indígenas e outras populações tribais e semitribais de países independentes. Foi aprovada em 5 de junho de 1957 na cidade de Genebra e incorporada ao ordenamento jurídico brasileiro pelo Decreto 58.824/1966.

Ela é dividida em três partes: a primeira traz a necessidade de proteção das intuições, das pessoas, dos bens e do trabalho dos interessados; a segunda assegura o direito de propriedade, coletiva ou individual; a terceira refere-se ao recrutamento e condições de emprego, assegurando aos trabalhadores pertencentes àquela população uma proteção eficaz.

¹⁷ Um dos casos emblemáticos é a comunicação realizada ao Comitê de Especialistas na Aplicação das Convenções e Recomendações da OIT sobre o cumprimento da Convenção 169 a respeito de Povos indígenas e tribais. A comunicação à OIT foi apresentada pelas organizações indígenas: Articulação dos Povos Indígenas do Nordeste, Minas Gerais e Espírito Santo - APOINME; Conselho Indígena de Roraima - CIR; Coordenação das Organizações Indígenas da Amazônia Brasileira - COIAB e Warã Instituto Indígena Brasileiro. Esta comunicação tinha como objetivo informar sobre a aplicação da Convenção 169 da OIT pelo Estado Brasileiro e priorizou a menção a 05 casos: Hidrelétrica de Belo Monte; Terra Indígena dos Guarani-Kaiowá; Terra Indígena Raposa Serra do Sol; Mineração em Terra Indígena dos Cinta Larga e Transposição do Rio São Francisco. (Comunicação ao Comitê de Especialistas na Aplicação das Convenções e Recomendações da OIT sobre o cumprimento da Convenção 169 sobre Povos Indígenas e Tribais, 2008).

Apenas pelo seu direcionamento é possível perceber o enfoque dado pela convenção: a proteção e integração dos povos tradicionais. Nas motivações está claro o intuito integracionista, ou seja, aproximar as comunidades com culturas diferenciadas da comunidade nacional. Como forma exemplificativa cita-se o trecho a seguir:

Considerando que há nos diversos países independentes populações indígenas e outras populações tribais e semitribais que não se acham ainda integradas na comunidade nacional e que sua situação social, econômica e cultural lhes impede de se beneficiar plenamente dos direitos e vantagens de que gozam os outros elementos da população. [...] Considerando que a aprovação de normas internacionais de caráter geral sobre o assunto será de molde a facilitar as providências indispensáveis para assegurar a proteção das populações em jogo, sua integração progressiva nas respectivas comunidades nacionais e a melhoria de suas condições de vida ou de trabalho (OIT, 1957).

De acordo com a convenção, a integração dessas comunidades deve-e dar de forma progressiva, competindo aos governos pôr em prática programas coordenados com esse fim¹⁸.

Como já tratado anteriormente, o viés integracionista não reconhece as diferenças étnicas e culturais nem reconhece as comunidades como portadoras de uma identidade própria que devem ter seus modos de vida preservados. O discurso de igualdade presente ali é uma maneira de impedir que as comunidades tradicionais se autodeterminem, que estabeleçam modos de vida próprios dentro do território que lhes pertence.

O assimilacionismo, que perdurou de forma quase indiscutida até a década de 1970, é percebido em toda a convenção. Reflete o momento histórico em que ficou vigente, momento onde as comunidades tradicionais eram tidas como atrasadas em relação ao restante da população, tendo em vista que a evolução se daria à medida que eles abandonassem o meu modo de vida específico e primitivo. Ela ainda ancorava-se em

¹⁸ Art. 2º. 1. Competirá principalmente aos governos pôr em prática programas coordenados e sistemáticos com vistas à proteção das populações interessadas e sua integração progressiva na vida dos respectivos países.

[...]

2. Tais programas compreenderão medidas para:

a) permitir que as referidas populações se beneficiem, em condições de igualdade, dos direitos e possibilidades que a legislação nacional assegura aos demais elementos da população;

b) promover o desenvolvimento social, econômico e cultural das referidas populações, assim como a melhoria de seu padrão de vida;

a. criar possibilidades de integração nacional, com exclusão de toda medida destinada à assimilação artificial dessas populações (OIT, 1957).

modelos explicativos que pressupunham a irreversibilidade do processo de integração ou de assimilação dos povos indígenas (SHIRAISHI, 2007).

A Convenção 107 reafirma o olhar dos Estados em relação às coletividades étnicas. Este olhar as colocava como inferiores, um olhar paternalista a quem competia decidir sobre o seu futuro sem nenhuma participação. Esse viés assimilacionista excludente tornou-se extremamente questionável, já que as comunidades não aceitavam abandonar suas características próprias, o seu rito, língua, religião e território para se enquadrar ao todo sob a justificativa falaciosa do progresso. Para Christian Ramos e Laís Abramo (2011), as comunidades étnicas, conscientes de sua importância e sob a orientação de sólidas organizações de promoção de seus interesses e proteção de seus direitos, passaram a assumir, elas próprias, o direito de reivindicar, acima de tudo, sua identidade étnica, cultural, econômica e social, rejeitando inclusive serem chamados de “populações”.

Era indiscutível o caráter individual e pouco emancipatório da Convenção, uma vez que o chamado catálogos de direitos admitia apenas direitos individuais. Para Marés (2003, p. 107) “[...]Qualquer ideia coletiva era pretendida como metajurídica, isto é, era reivindicação política ou social, muitas vezes proibida, alcançando a categoria antijurídica”.

Surgiu assim a necessidade de um novo instrumento adequado aos movimentos sociais que reivindicam a construção de uma cidadania emancipatória, em que as diferentes manifestações culturais fossem respeitadas e reconhecidas, assim como o desenvolvimento do tema no âmbito do Direito Internacional. A Convenção 107 já era incapaz de atender a essa realidade.

2.3.2 Convenção 169 da OIT

Nesse contexto, importantes instrumentos internacionais ganham destaque como forma de promover a diversidade cultural dessas minorias. De certa forma, trazem englobados o ideário pluralista como direito fundamental desses povos. Era necessário assegurar a essas comunidades o direito e o respeito à diferença. A

Convenção Internacional 107, que buscava a integração das populações indígenas e tribais, já não era um instrumento eficiente.

A partir de 1970, organizações indígenas, ao não se sentirem representados, reclamaram a revisão da referida Convenção. Era preciso um instrumento que reafirmasse, em nível global, as diferenças culturais e garantisse às coletividades o direito de manter o seus usos e costumes, o direito ao território que tradicionalmente ocupam, bem como a possibilidade de opinar em questões que diretamente possam lhes afetar. As reivindicações recorrentes resultaram na alteração parcial da Convenção 107, dando origem à nova Convenção. De acordo com as alterações trazidas pela Convenção 169, não caberia ao outro, seja o Estado ou qualquer autoridade, a legitimidade para dizer quem são as comunidades étnicas. Ela traz como ponto central a consciência da própria identidade.

O Estado, por meio do Direito, sempre teve o discurso universalizante (Bourdieu, 1989) em que pretendia-se um padrão único, com o reconhecimento de valores comuns aplicados a todos de forma homogênea. Porém, a existência de padrões jurídicos universais não comportava todas as diferenças da sociedade. O todo era reconhecido enquanto nação mas as diferenças ficavam no esquecimento.

A Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho foi adotada em Genebra em junho de 1989 e entrou em vigor em 5 de setembro de 1991. Assim como a anterior, ela extrapola os limites da matéria trabalhista, até então foco da OIT, para abranger questões relacionadas a cultura, a educação, a organização social e econômica e a participação dos povos por ela protegidos, em políticas de desenvolvimento e em programas que afetem de forma direta as suas vidas. Tornou-se a principal fonte normativa na proteção dos direitos dos povos e das comunidades tradicionais.

Ela inova desde o seu título, referindo-se a povos indígenas e tribais e não mais como população como a anterior determinava. Deixa-se de lado o caráter transitório, destacando a sua permanência. “O objetivo já não é mais assimilá-los à sociedade nacional, mas sim reconhecê-los e respeitá-los em suas diferenças, que não são transitórias, mas integram o que eles são enquanto pessoas, é parte de sua identidade pessoal e de grupo” (WAGNER, 256, 2014). No entanto, logo no artigo primeiro, item

3, é feita uma ressalva: “o termo povos não deverá ser interpretado no sentido de ter implicação alguma no que se refere aos direitos que possam ser conferidos a esse termo no direito internacional” (OIT, 1989).

Diversos foram os pontos abordados na Convenção mas, para fim de análise, destacarei dois deles que são fundamentais para a discussão tratada neste trabalho: o critério de autoidentificação que, em certa medida, é uma das vertentes do direito de autodeterminação dos povos e; o direito às terras que tradicionalmente ocupam.

O critério de distinção dos sujeitos é a consciência de si, conforme previsto no item 2, artigo 1º: “A consciência de sua identidade indígena ou tribal deverá ser considerada como critério fundamental para determinar os grupos a que se aplicam as disposições da presente Convenção” (OIT, 1989). Almeida (2007) afirma que a Convenção reconhece como critério fundamental os elementos de autoidentificação, reforçando a lógica dos movimentos sociais. A autoidentificação rompe, dessa forma, com a tradição de diversos países, inclusive o Brasil, o que tem promovido de forma deliberada uma verdadeira ruptura no mundo jurídico que sempre esteve vinculado aos interpretes autorizados da Lei (NETO, 2007).

Tem-se como sujeitos dessa convenção os povos indígenas e tribais de forma igualitária, considerando-se como povos tribais todos os grupos sociais de forma indistinta, seringueiros, quilombolas, ribeirinhos, castanheiros, quebradeiras de coco (NETO, 2007). Para serem amparados pela Convenção, basta que eles, conhecedores de suas tradições e costumes, se reconheçam enquanto tal.

A convenção não traz em seu texto a definição para povos indígenas ou tribais. Ela destaca apenas que a consciência de si é elemento fundamental para serem amparados por ela. Para Almeida (2011, p. 184):

Alguns estudiosos, inspirados em Marx, afirmariam tratar-se de uma consciência para si em que as próprias comunidades definem suas necessidades específicas e as transformam em pautas de reivindicação. Tais reivindicações objetivam assegurar a terra, referindo-se a diferentes processos de territorialização que resultariam em distintas territorialidades específicas.

Como a Convenção 169 é ratificada por diversos países, caso estabelecesse quem são esses povos indígenas e tribais, sem conhecer a realidade de cada nação, se

tornaria um instrumento de exclusão e deixaria de abarcar uma infinidade de comunidades tribais ou indígenas.

O papel principal da convenção é a promoção e preservação da identidade cultural e étnica desses povos, por isso, a consciência da própria identidade é fundamental. A consciência de si foge da visão tradicional do Direito, tão pautada em leis e determinações estatais. Apenas os membros das comunidades - no meu caso de estudo, os quilombolas - são conhecedores da sua realidade, da sua cultura em movimento, apenas eles compartilham do sentimento de pertença e possuem identificação com o território e entre si. Nesse sentido, somente os pertencentes do grupo que dividem aquela realidade têm autoridade e legitimidade para se reconhecerem, sendo impossível que alguém determine parâmetros já que é inerente aos seus modos de ser e viver. Classificar o outro como pertencente a uma categoria, de acordo com suas regras, é uma forma de assegurar a sua dominação.

A autodefinição se constitui num dado essencial e parece falar mais alto que as classificações de fora, fruto das imposições históricas. Percebe-se uma luta pela autoridade de classificação mais legítima, que bem traduz a dimensão atual dos conflitos. Quem detém o poder de classificar o outro pode fazer prevalecer o seu próprio arbítrio e seu próprio sentido de ordem (ALMEIDA, 2011, p. 54).

Essa consciência de si, presente em normas internacionais e nacionais, irá nortear a política do reconhecimento e titulação da propriedade dos remanescentes de quilombos. No ordenamento jurídico brasileiro é possível verificar a sua presença, em específico no Decreto 4.887/03, que em seu artigo 2º estabelece que:

Consideram-se remanescentes das comunidades dos quilombos, para os fins deste Decreto, os grupos étnico-raciais, segundo critérios de auto-atribuição, com trajetória histórica própria, dotados de relações territoriais específicas, com presunção de ancestralidade negra relacionada com a resistência à opressão histórica sofrida. § 1º Para os fins deste Decreto, a caracterização dos remanescentes das comunidades dos quilombos será atestada mediante autodefinição da própria comunidade (BRASIL, 2003).

Ocorre que a tradição jurídica brasileira, apesar de considerar a sociedade plural, ainda está parcialmente atrelada ao ideal de universalismo, na disputa no campo do Direito para dizê-lo. Isso se materializa na ADIN 3.239, em que um dos pontos questionados é justamente a consciência de si. Rosa Weber, ao proferir o seu voto no Processo, destacou o critério de autoidentificação asseverando que ir contra tal critério é negar a própria dignidade desses povos:

A eleição do critério da autoatribuição não é arbitrário, tampouco desfundamentado ou viciado. Além de consistir em método autorizado pela antropologia contemporânea, estampa uma opção de política pública legitimada pela Carta da República, na medida em que visa à interrupção do processo de negação sistemática da própria identidade aos grupos marginalizados, este uma injustiça em si mesmo. (...)Logo, em princípio, ao sujeito que se afirma quilombola ou mocambeiro não se pode negar o direito de assim fazê-lo sem correr o risco de ofender a própria dignidade humana daquele que o faz (Brasil, 2015. p. 33, 34).

Outro aspecto de fundamental relevância trazido pela Convenção 169 é o uso das terras e territórios. De acordo com o art. 14 “Dever-se-á ser reconhecidos aos povos interessados os direitos de propriedade e de posse sobre as terras que tradicionalmente ocupam” (OIT, 1989). A relação com a terra também é peça basilar constitutiva da identidade dos grupos étnicos e compreende que o conceito de território incluiu uma totalidade que diz respeito: às formas de ocupação e uso da terra e dos recursos naturais; às culturas e valores vinculados a essa terra ou territórios; ao direito sobre os recursos naturais existentes. Abrange também o direito desses atores sociais de participarem do uso, administração e conservação dos recursos mencionados (SHIRAIISHI, 2007)

Essa nova forma reforça e garante o domínio da propriedade, mas também assegura a identidade étnica e cultural do grupo, bem como a manutenção das suas tradições. A delimitação do território estará ligada às concepções de identidade do grupo, não restringe-se apenas à parte em que desenvolvem determinado cultivo, mas abrange também, por exemplo, as terras em que determinados ritos são realizados. Treccani (2007) afirma que é nesta perspectiva que devem interpretar-se o reconhecimento do direito à terra e a garantia da manutenção de sua cultura própria para as comunidades. A garantia de segurança jurídica que é alcançada com o reconhecimento de seu território é a base para a concretização dos demais direitos fundamentais.

A aplicação da Convenção 169 aos povos tradicionais e aos quilombolas é aceita na nossa doutrina e jurisprudência. A própria Corte Interamericana de direitos humanos reconheceu a aplicação da convenção 169 ao povo quilombola de Suriname:

La Corte no encuentra una razón para apartarse de esta jurisprudencia en el presente caso. Por ello, este Tribunal declara que se debe considerar a los miembros del pueblo Saramaka como una comunidad tribal y que la jurisprudencia de la Corte respecto del derecho de propiedad de los pueblos indígenas también es aplicable a los pueblos tribales dado que comparten características sociales, culturales y económicas distintivas, incluyendo la relación especial con sus territorios ancestrales, que requiere medidas especiales conforme al derecho internacional de los derechos humanos a fin

de garantir la supervivencia física y cultural de dicho pueblo. (Caso Saramaka Vs. Suriname, 28/11/2007).

Também nossa jurisprudência interna é uniforme nesse sentido. Já houve decisões afirmando que a Convenção 169 é também aplicada aos povos quilombolas, como a decisão colacionada abaixo:

CONSTITUCIONAL. REMANESCENTES DE COMUNIDADES DE QUILOMBOS. ART. 68-ADCT. DECRETO Nº 4.887/2003. CONVENÇÃO Nº 169-OIT. (...) 4. CONVENÇÃO Nº 169-OIT. Plena aplicabilidade do tratado internacional de proteção de “comunidades tradicionais”, não destoando o Decreto nº 4.887/2003 de seus parâmetros fundamentais: a) auto-atribuição das comunidades envolvidas; b) a conceituação de territorialidade como garantidora de direitos culturais; c) o reconhecimento da pluriethnicidade nacional. (BRASIL, Tribunal Regional Federal – 4ª Região, 30/07/2008).

No Brasil, é assegurado às comunidades quilombolas a propriedade coletiva das suas terras, o que contraria a forma tradicional que é a propriedade individual. Mais uma vez, a Convenção 169 mostra a necessidade de romper com a visão arcaica do Direito (expandir para disciplinas além das clássicas e relacionar com outros campos do saber) alargando o horizonte para contemplar diferentes “sensibilidades jurídicas”.

Se por um lado a Convenção buscou trazer um tratamento plural às comunidades tradicionais, por outro ela reproduziu velhos conceitos. É indiscutível certas limitações impostas, assim como a ausência de elementos capazes de controlar as condutas estatais ou mesmo constranger de forma efetiva quando descumpridos os preceitos ali trazidos.

A princípio, a Convenção 169 busca acabar com a forma de tutela que coloca as comunidades tradicionais como seres inferiorizados, incapazes de decidir sobre o seu futuro. Neto (2007, p. 49) destaca o papel fundamental da Convenção 169:

A importância da Convenção n.º 169, assim como dos instrumentos acima referidos se verifica na possibilidade de refletir uma série de políticas, programas e ações. A aplicação efetiva desses dispositivos jurídicos internacionais pode e deve significar uma mudança nas estruturas do Estado, que sempre foram esboçadas e operacionalizadas de forma universal, sem deixar margem para o tratamento das diferenças sempre existentes.

É nítido o avanço por ela trazido, porém, ainda há pouco esforço dos Estados signatários em cumpri-la na sua integralidade. Citamos como exemplo o Brasil que possui mecanismos legais para a promoção dessa diversidade, com a titulação das terras que ocupam, mas que na prática não efetiva os respectivos direitos e responde

a Processos na OIT por falhas no cumprimento da convenção. O Brasil, enquanto signatário, necessita de políticas públicas eficazes.

2.4 O “ser” quilombola

Para os quilombolas terem o seu direito à cultura, ao desenvolvimento e ao território assegurados pela Constituição Federal de 1988, foi necessária uma série de debates e de reivindicações do movimento negro e do movimento negro rural, em especial a partir da década de 1970. Após pressão dos movimentos sociais, foi incluído no texto original da Constituição o artigo 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias que assegura aos remanescentes das comunidades de quilombos que estejam ocupando suas terras o reconhecimento da propriedade definitiva, com a emissão dos respectivos títulos pelo Estado. Além disso, a Constituição também inovou com os artigos 215 e 216 em que o Estado deve garantir o pleno exercício dos direitos culturais, com o tombamento de todos os documentos e os sítios detentores de reminiscências históricas dos antigos quilombos. Tais artigos consideraram as terras de quilombos como parte do patrimônio cultural dos grupos, ensejando ações estatais que lhes garantam proteção.

Com a promulgação da Constituição, a redação do artigo 68 da ADCT foi amplamente questionada, primeiramente em relação ao termo ali presente “remanescentes das comunidades de quilombos” e, em segundo, a forma como ele seria aplicado, se necessitaria de uma lei ordinária para efetivá-lo ou se o artigo seria autoaplicável.

A Constituição trouxe o novo termo jurídico “remanescente das comunidades de quilombos”, que deve ser interpretado levando em consideração as especificidades desses sujeitos de direito e não apenas o seu passado. Para Leite (2012), com a promulgação da Constituição Federal tornou-se necessário compreender quem eram os citados remanescentes de quilombos que agora eram sujeito de direitos, trazidos pelo texto constitucional. Segundo a autora, os debates acerca do art. 68 do ADCT levaram à revisão de velhos estigmas e sistemas classificatórios presentes na

literatura brasileira que enfatizavam, até aquele momento, o fenômeno da miscigenação como principal fator na constituição do Brasil.

Treccani (2006) ensina que, para compreensão atual do conceito de quilombo, é necessário ir além da ideia tradicional baseada no Quilombo de Palmares da qual tinha-se uma falsa noção de isolamento e autossuficiência. É preciso, antes de tudo, superar as definições e classificações congelados no tempo, já que mantê-las poderia se tornar uma forma de perpetuar e legitimar a discriminação dos negros. Essa categoria presente na Constituição Republicana não deve ser um modelo descontextualizado de direitos humanos – aquele simulacro do “quilombola folclorizado” – pois pode reforçar os mecanismos de exclusão e negar qualquer apreensão de alteridade. As individualidades da sociedade contemporânea não são tão facilmente domesticadas, nem cabem necessariamente no lugar-comum das ciências jurídicas (FONSECA; CARDARELLO, 1999, p. 116).

Dessa forma, quilombola não deve mais ser interpretado, segundo o senso comum e a definição histórica, como negros fugitivos no período colonial que viviam isolados e de forma homogênea, mas como um grupo que se autodetermina, que possui memórias e histórias comuns, uma gestão coletivizada do território e ligados por critérios étnicos e raciais.

O artigo da Constituição é claro ao afirmar que guarda proteção estatal as comunidades de quilombo e não o indivíduo quilombola. Assim, “[...] o que deverá ser contemplado nas ações, portanto, é o modo de vida coletivo e a participação de cada um no mesmo, o que dá aos sujeitos a possibilidade de serem incluídos no processo de reconhecimento” (LEITE, 2012, p. 361).

Além disso, é certo que o termo “remanescentes” induz o entendimento a algo residual, que já foi e hoje existem apenas lembranças e resquícios. No entanto, esse entendimento desse ser ressemantizado. Sobre a questão O’Dwyer (2008, p.10) escreveu:

Contemporaneamente, portanto, o termo quilombo não se refere a resíduos ou resquícios arqueológicos de ocupação temporal ou de comprovação biológica. Também não se trata de grupos isolados ou de uma população estritamente homogênea. Da mesma forma nem sempre foram constituídos a partir de movimentos insurrecionais ou rebelados mas, sobretudo, consistem em grupos que desenvolveram práticas cotidianas de resistência

na manutenção e reprodução de seus modos de vida característicos e na consolidação de um território próprio.

Tal visão era um tanto minimalista para uma categoria tão complexa já que os quilombos sempre foram plurais em sua composição. Assim, em breves palavras, os remanescentes de quilombos consistem em grupos sociais que se autodefinem, ligados por práticas de resistência, modos de vida característicos, por sua trajetória comum e consolidação do território próprio que permitem a continuação do grupo. Leite (2012), sobre a conceituação de quilombos, resume:

Trata-se, portanto, de um direito cultural, relacionado à organização social e diretamente referido à herança (baseado no parentesco), à história (fundamentada na reciprocidade e na memória coletiva) e ao fenótipo, entendido como um princípio geral de identificação no grupo em que o casamento preferencial atua como valor operativo, mas não exclusivo. Mais do que a cor da pele ou o fenótipo africano, é principalmente a autodeterminação, a memória e história comuns, e a gestão coletiva do território o que o dispositivo constitucional e o Decreto tentam priorizar como critério de acesso ao direito (LEITE, 2012, P. 362).

Diversos Decretos foram aprovados mas que ainda mantinham a visão “frigorificada”¹⁹ de quilombos, como o Decreto 3912/2001²⁰. Esse Decreto ainda utilizava-se da visão histórica dos quilombos presentes no período colonial, não levando em consideração que esse conceito já estava ultrapassado e não alcançava a realidade dessas comunidades. Ele determinava que somente as terras onde existiam quilombos à época da abolição da escravatura (ou seja, em 1888) deveriam ser tituladas, situação essa difícil de se provar por meios comumente aceitos como os documentos.

No ano de 2003 foi aprovado o Decreto de número 4.887 que regulamenta o procedimento para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos de

¹⁹ Almeida, sobre a visão “frigorificada” dos quilombos, afirmou: “É necessário que nos libertemos da definição arqueológica, da definição histórica *strictu sensu* e das outras definições que estão frigorificadas e funcionam como uma camisa-de-força, ou seja, da definição jurídica dos períodos colonial e imperial e até daquela que a legislação republicana não produziu, por achar que tinha encerrado o problema com a abolição da escravatura, e que ficou no desvão das entrelinhas dos textos jurídicos” (Almeida, 2002, pp. 62-63).

²⁰ Art. 1º Compete à Fundação Cultural Palmares - FCP iniciar, dar seguimento e concluir o processo administrativo de identificação dos remanescentes das comunidades dos quilombos, bem como de reconhecimento, delimitação, demarcação, titulação e registro imobiliário das terras por eles ocupadas.

Parágrafo único. Para efeito do disposto no caput, somente pode ser reconhecida a propriedade sobre terras que:

I - eram ocupadas por quilombos em 1888; e

II - estavam ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos em 5 de outubro de 1988 (BRASIL, 2001)

que trata o art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Esse Decreto traz no art. 2º a definição dessa categoria social ditada pelo Direito:

Art. 2. Consideram remanescentes das comunidades de quilombos os grupos étnico-raciais, segundo critérios de autoatribuição, com trajetória histórica própria, dotados de relações territoriais específicas, com presunção de ancestralidade negra relacionada com a resistência à opressão histórica sofrida (BRASIL, 2003, p. 1).

É preciso ficar claro que o artigo 68 do ADCT é autoaplicável, tendo em vista que só se pode reconhecer algo previamente existente, por isso o Decreto 4.887 não regula a Constituição Federal, mas estabelece os procedimentos para uma efetiva titulação da propriedade²¹.

Apesar dos significativos avanços com a legislação que trata sobre a questão, as comunidades remanescentes de quilombos, por terem se “[...]constituído no interior de processos de dominação (jurídico-política), incorporaram múltiplas dimensões relacionais, por vezes em acentuado antagonismo com outros agentes e interesses locais, ou mesmo em relações de aliança e complementaridade com estes” (LEITE, 2012, p. 357).

O território tornou-se a base dessa identidade entre os membros do grupo, é um espaço de relações material e simbólico para a continuidade do coletivo que vai além do seu espaço físico e geográfico. Porém, por esses grupos se manterem marginalizados, o território por vezes é objeto de disputas por interesses externos, o que enfraquece a luta pelo reconhecimento e titulação do território tradicionalmente ocupado. A demarcação e titulação é uma forma de assegurar que o território não seja objeto de disputas desleais ou reproduza os processos fraudulentos de aquisição de terras comumente observados no Processo Administrativo.

2.5 Um multiculturalismo limitado: A descaracterização das vozes dos sujeitos quilombolas nos Processos de reconhecimento e titulação

²¹ O questionamento sobre a possibilidade do Decreto 4.887/03 regular um artigo da Constituição Federal também foi fundamento da ADI 3.239 em que pede-se a declaração de inconstitucionalidade do referido Decreto. A ADI será abordada no capítulo 4.2.1 dessa dissertação.

Após um estudo sistemático sobre os direitos multiculturais dentro de uma sociedade cosmopolita, com destaque para os instrumentos jurídicos internacionais que abordam a questão, busco, nesse tópico, fazer uma análise desses direitos no Processo de demarcação de terras quilombolas e como o pleno respeito às diferenças e ao direito de autodefinição é nele retratado.

Trarei aqui três questionamentos que ao meu ver, nas devidas proporções, podem descaracterizar as vozes dos quilombolas e ferir diretrizes da Convenção 169 da OIT. São eles: a certificação pela Fundação Cultural Palmares, o Relatório Técnico de Identificação e delimitação, e o prazo excessivo para apresentação e julgamento das contestações.

O Processo de demarcação de terras quilombolas, com todas as fases e procedimentos, será estudado de forma mais ampla no capítulo 3 do presente trabalho. Por isso aqui faço apenas uma explanação sobre os procedimentos que devem ser adotados, em conformidade com o Decreto 4.887/03 e a Instrução Normativa (IN)²² 57/2009 do INCRA. Em resumo, o Processo é aberto por iniciativa do INCRA ou a requerimento das Comunidades, que devem juntar a respectiva certificação de autorreconhecimento da comunidade como quilombola emitida pela Fundação Cultural Palmares. Em seguida, notifica-se os órgãos responsáveis e constitui uma equipe interdisciplinar para elaboração do RTID que será submetido à aprovação pela superintendência do INCRA. O RTID será publicado, com notificação dos interessados para contestarem no prazo de 90 dias. Após, o INCRA decidirá em até 180 dias, cabendo recurso contra a decisão ao Conselho Diretor do INCRA sede. Ato contínuo, será publicada a portaria de reconhecimento do Presidente do INCRA no Diário Oficial da União (DOU) e dos estados que estabelece os limites do território quilombola. Na próxima fase são publicados os decretos presidenciais de desapropriação quando necessário e, ao final, o presidente do INCRA realizará a titulação mediante a outorga de título coletivo, imprescritível e pró-indiviso à comunidade em nome da associação legalmente constituída.

²² As Instruções Normativas são atos escritos expedidos pelo superior hierárquico aos seus subordinados. Elas dispõem sobre as normas que deverão ser adotadas no funcionamento de determinado serviço público. As Instruções Normativas expedidas pelo INCRA na questão quilombola objetivam auxiliar os próprios técnicos na efetivação do direito ao território, por meio de Processos Administrativos. A sua criação sempre foi justificada na segurança jurídica, no entanto, tornou-se um instrumento utilizado para endurecer os procedimentos.

O questionamento que faço nesse momento é se determinados procedimentos do Processo de demarcação, delimitação e titulação do território representam verdadeiramente os sujeitos quilombolas e se eles estão em pleno acordo com o entendimento multicultural e a Convenção 169 da OIT. Como já anteriormente demonstrado, essa Convenção e o entendimento internacional presente sobre autodeterminação dos povos e o Decreto 4.887/03 trouxeram a autoidentificação como critério para atestar as comunidades como quilombolas. Competia a eles dizer quem são para fazer usufruir da proteção especial, sem a necessidade de chancela do Estado.

O Decreto 4.887/03 foi criado como uma forma de auxiliar os procedimentos para a titulação das terras dos quilombolas, já que o artigo 68 do ADCT para muitos aplicadores do Direito não havia sido o suficiente. No entanto, aconteceu com o Decreto 4.887/03 o mesmo que havia acontecido com o art. 68: constantes dúvidas na hora da sua aplicação. A solução encontrada foi a elaboração de inúmeras Instruções Normativas pelo INCRA, uma verdadeira “guerra” de INs se iniciava. Entre 2003 e 2009 foram editadas 5 instruções normativas²³ que regulam o procedimento para titulação com o argumento de acabar com a insegurança jurídica. Com isso os Processos se tornaram mais longos e burocráticos.

A Convenção 169 sobre povos indígenas e tribais permite que as próprias comunidades quilombolas declarem quem são para se enquadrar nessa modalidade de proteção e não em outras. No entanto, com a divisão do trabalho político entre a FCP e o INCRA, coube à primeira, em livro, certificar as comunidades²⁴. De acordo com a Instrução Normativa 57/09, o Processo de titulação não se iniciaria sem a certificação da FCP²⁵ e, nos termos da Portaria 98/2007²⁶ da própria FCP, deveria atingir determinados requisitos para ser conseguida, como um relato sintético da

²³ IN 16 (2004), IN 20 (2005), IN 49 (2008), IN 56 (2009), IN 57 (2009).

²⁴ Art. 3º § 4º do Decreto 4887/03 A autodefinição de que trata o § 1º do art. 2º deste Decreto será inscrita no Cadastro Geral junto à Fundação Cultural Palmares, que expedirá certidão respectiva na forma do regulamento (INCRA, 2009).

²⁵ A Instrução normativa 57/09 estabeleceu no art. 7, § 3º que os procedimentos para titulação somente terão início após a apresentação da certidão de autoefinição certificada pela Fundação Cultural Palmares (FCP, 2007).

²⁶ A portaria 98 da Fundação Cultural Palmares traz informações que auxiliam a aplicação do Decreto 4887/2003 no que concerne à expedição da certidão de autoefinição.

trajetória comum do grupo e uma possível visita técnica à comunidade no intuito de obter informações e esclarecer possíveis dúvidas²⁷.

Com essas novas regras, verifica-se uma duplicidade burocrática nos procedimentos, uma vez que abre-se uma disputa política e jurídica entre as instituições para demonstrar aquela que tem o monopólio em dizer e decidir sobre a questão quilombola e seu ponto central para o reconhecimento que é a autoidentificação. Esse campo jurídico, nos termos de Bourdieu (1989), é o lugar de disputa pelo monopólio do Direito de dizer o Direito, em que se defrontam agentes investidos de competências ao mesmo tempo social e técnica que consiste essencialmente na capacidade reconhecida de interpretar (de maneira mais ou menos livre ou autorizada) um corpus de texto que consagram a visão legítima e justa do mundo social.

Nesse momento, é possível verificar um paradoxo: a autoatribuição deve ser certificada pelo Estado. Ou seja, a declaração da comunidade de que se reconhece na categoria quilombola não basta. É preciso que a Fundação Cultural Palmares, órgão pertencente ao governo Federal, após averiguados determinados requisitos, dê à comunidade o certificado governamental sob pena de não ter o seu Processo de titulação iniciado. O Estado mais uma vez, retoma a atribuição de dizer quem são as comunidades.

Tal certificação se torna ainda mais obsoleta, tendo em vista que ao iniciar o Processo de demarcação, o INCRA já escolhe assistentes técnicos para elaborar o Relatório Técnico de Identificação. A nova regulamentação, que impõe à comunidade

²⁷ Art. 3º Para a emissão da certidão de autodefinição como remanescente dos quilombos deverão ser adotados os seguintes procedimentos:

I - A comunidade que não possui associação legalmente constituída deverá apresentar ata de reunião convocada para específica finalidade de deliberação a respeito da autodefinição, aprovada pela maioria de seus moradores, acompanhada de lista de presença devidamente assinada;

II - A comunidade que possui associação legalmente constituída deverá apresentar ata da assembléia convocada para específica finalidade de deliberação a respeito da autodefinição, aprovada pela maioria absoluta de seus membros, acompanhada de lista de presença devidamente assinada;

III- Remessa à FCP, caso a comunidade os possua, de dados, documentos ou informações, tais como fotos, reportagens, estudos realizados, entre outros, que atestem a história comum do grupo ou suas manifestações culturais;

IV - Em qualquer caso, apresentação de relato sintético da trajetória comum do grupo (história da comunidade);

V - Solicitação ao Presidente da FCP de emissão da certidão de autodefinição. (PORTARIA 98 INCRA)

reivindicante que justifique e comprove com base em documentos a sua condição quilombola à FCP, fere, assim, o princípio da autodefinição (MENINO, 2010).

Ou seja, apesar da existência da Convenção 169 e do Decreto 4.887/03 que reconhecem os critérios de autodefinição, a legislação infraconstitucional, por influências diversas e movimentos contrários, coloca limitações desse direito, submetendo-o a chancela estatal após cumpridos requisitos específicos, antes mesmo de se iniciar o Processo de titulação. Ademais, na Convenção 169, consta que a consciência da sua identidade deve ser considerada como critério para determinar os grupos a que se aplica, mas em nenhum momento estabelece que isso deve ser referendado por instituições estatais. Esvazia-se parte do sentido da convenção 169, que fica ainda mais evidente quando se analisa a Portaria 98 da Fundação Cultural Palmares.

Questionamentos são frequentes. Poderia a análise da FCP resultar na não certificação? Poderia ela duvidar de um critério tão carregado de sentidos como o autorreconhecimento? De acordo com a IN 57, sim!

Até a Instrução Normativa n. 20, a certificação era tida apenas como um documento importante para o Processo. Limitava-se a FCP a registrar a declaração da comunidade, já que consta no Decreto 4.887/03, no art. 3º, § 4º, que a autodefinição deveria ser inscrita e não aprovada ou negada pela Fundação. Esse foi o entendimento do Ministério Público Federal durante parte do tempo e esclarecido na VI reunião da 6º Câmara de Coordenação e Revisão (Índios e minorias) (2004, p. 7): “A certidão é legítima apenas se for considerada mero registro administrativo. Não é condição para o reconhecimento da identidade do grupo, que tem como único critério a auto-atribuição”. Acrescenta ainda que caso existissem Processos Administrativos tendentes à expedição do título de propriedade, seja no INCRA, seja na Palmares, a certificação não dependeria de nova provocação do grupo.

Treccani (2006) ensina na mesma linha, que a certidão não tinha valor de título, era só um documento importante a ser necessariamente anexado ao Processo. Destaca, também, que a falta de declaração não interrompia o andamento do Processo Administrativo.

É perceptível o retrocesso com a IN 57, que é uma releitura da IN 49 severamente criticada. A IN 49 foi substituída pela IN 56, menos restritiva, mas que vigorou apenas 13 dias²⁸, devido a movimentos e interesses contrários à demarcação. Ela fere diretamente os dispositivos relacionados à autoatribuição, pois é necessária uma certificação com base em documentos, procedimentos e relatórios técnicos que, se não realizada naqueles termos específicos, inviabiliza o Processo. A autoatribuição é limitada pela legislação interna.

Outro questionamento que se faz necessário e pode descaracterizar os sujeitos quilombolas é sobre o RTID obrigatório, realizado por uma equipe técnica que estará presente na comunidade. Por meio de um estudo realizado com os membros do grupo, eles buscam transcrever aquilo que considera fundamental para compor o relatório, reduzindo as vivências em páginas escritas. Até mesmo nesse momento o sujeito quilombola é tido como incompleto e incapaz de falar por si mesmo. A história da comunidade será narrada no RTID de acordo com as impressões dos profissionais que compõe a equipe técnica.

O relatório técnico de identificação e delimitação deve cumprir os requisitos do artigo 10 da IN 57²⁹. Ele é de grande importância, mas deve-se ter um exímio cuidado, pois não cabe ao Estado, por meio de um laudo antropológico realizado por um grupo técnico, a definição da identidade e do território quilombola, tendo em vista que a própria comunidade deverá indicar as características próprias (TRECCANI, 2006) como limites, uso do território, práticas religiosas. Treccani, citando Brasileiro e Sampaio (2006, p. 180), acrescenta:

Na realização de laudos e perícias, o antropólogo não deve revestir-se de uma autoridade acadêmica que supostamente o capacita a infirmar ou mesmo negar a identidade de grupos étnicos e, ainda, definir as suas fronteiras ante outros segmentos da sociedade nacional, pois, indubitavelmente, em última análise, cabe aos próprios membros do grupo étnico se autodefinirem e elaborarem seus próprios critérios de pertencimento e exclusão, mapeando situacionalmente as suas fronteiras étnicas.

²⁸ A Instrução Normativa 56 é datada de 07/10/2009 e a 57 de 20/10/2009. Tais informações foram retiradas do site do INCRA <<http://www.incra.gov.br/institucional/legislacao--/atos-internos/instrucoes>>.

²⁹ Art. 10. O RTID, devidamente fundamentado em elementos objetivos, abordando informações cartográficas, fundiárias, agronômicas, ecológicas, geográficas, sócio-econômicas, históricas, etnográficas e antropológicas obtidas em campo e junto a instituições públicas e privadas, abrangerá, necessariamente, além de outras informações consideradas relevantes pelo grupo técnico, dados gerais e específicos (INCRA, 2009).

Os relatórios não devem ser considerados como um atestado jurídico de uma autoridade superior, mas um informativo no qual os profissionais que o construíram auxiliaram a comunidade a reconhecer sua trajetória histórica, sua experiência de vida (TRECCANI, 2006). Eles, com participação ativa da comunidade, explicitam o limite do território enquanto reprodução cultural e simbólica. No mesmo sentido, Debora Duprat expõe:

Como somos um país pluriétnico, cada etnia define quais os seus critérios de pertencimento daqueles que ele recolhe em seu seio, em sua convivência. Só eles podem dizer 'essas pessoas pertencem à minha comunidade, essas fazem parte da minha comunidade, as outras não!' Então, não é o judiciário, não é o administrador, não sou eu [...], não é alguém estranho ao grupo que vai dizer quem eles são, e nós nos recolhemos e aceitamos isso, sem que isso seja em nenhum momento passível de discussão. [...] Nós devemos ficar atentos porque os administradores reiteradamente vêm procurando dizer quem é e quem não é índio. Eles olham e dizem "você se parece com caboclo, você não tem cara de índio". Vão para uma comunidade de quilombos, e ao ver um louro, dizem "você não é quilombola". Ora, quem está na comunidade é alguém que a comunidade aceita como tal e considera como pertencente àquela comunidade (DRUPRAT, 2001, p. 92-93).

O terceiro questionamento que trago aqui, em relação ao Processo de demarcação de terras quilombolas, é a demora para a análise das contestações. As contestações são de fato importantes para um processo democrático, com respeito ao contraditório. No entanto, nos termos da IN 57, o prazo para serem apresentadas é de 90 dias, acrescidos de 180 dias para julgamento pelo INCRA³⁰. Ao todo, somam-se 270 dias, excluindo-se a demora para proceder com a notificação dos interessados, o que, na prática, ultrapassa o prazo previsto, já que o prazo para decisão inicia-se com a ciência do último notificado. Durante este período, nenhum outro ato pode ser realizado.

As comunidades têm pressa para titulação. Paralelamente ao Processo em que atos se realizam de forma lenta, existem disputas externas que os fazem permanecer na busca contínua para manter o território. Os dramas sociais não se encerram com sua abertura, a realidade permanece, às vezes cercada por ameaças de grandes

³⁰ Art. 13. Os interessados terão o prazo de noventa dias, após a publicação e as notificações, para contestarem o RTID junto à Superintendência regional do INCRA, juntando as provas pertinentes.

Art. 14. As contestações dos interessados indicados no art. 12 serão analisadas e julgadas pelo Comitê de Decisão Regional do INCRA, após ouvidos os setores técnicos e a Procuradoria Regional em prazo comum de até 180 (cento e oitenta) dias, a contar do protocolo da contestação. (INCRA, 2009)

empresas ou mesmo autoridades locais que prejudicam diretamente os seus direitos e a continuidade da comunidade.

Verifica-se, de tal forma, a existência de um multiculturalismo com vistas à emancipação. No entanto, ele ainda acontece de forma limitada para as comunidades terem seus direitos assegurados. Ao longo dos anos o procedimento se engessou ainda mais, tornou-se mais rígido e burocrático, contradizendo o próprio ideal da convenção 169 da OIT, que destaca a consciência da sua identidade como ponto central. Para Bourdieu (1996), passamos de um capital simbólico difuso, apoiado no reconhecimento coletivo, a um capital simbólico objetivado, codificado, delegado e garantido pelo Estado burocratizado.

O reconhecimento de uma comunidade enquanto quilombola, com o seu direito a terra assegurado, só é válido dentro de um Processo Administrativo em que todas as normas procedimentais são adotadas sem maior participação dos verdadeiros interessados. Além disso, o critério com maior força, a autodefinição, precisa de um ato de nomeação ou atestado³¹, realizado por pessoas autorizadas, o que simbolicamente traz veracidade e validade à declaração, mesmo sem conhecer plenamente a realidade vivenciada pelo grupo. Os procedimentos administrativos, com respeito ao contraditório, são importantes desde que assegurado o direito com participação efetiva dos quilombolas, verdadeiros conhecedores da sua realidade e história.

Ademais, verifica-se que não é negada a existência Convenção 169 OIT, uma vez que o Brasil é signatário, mas há uma série de precariedades na sua aplicação que a esvazia de sentido e significados.

³¹ Para Bourdieu, “A nomeação ou o atestado pertencem à categoria dos atos ou discursos oficiais, simbolicamente eficientes porque realizados em situação de autoridade, por pessoas autorizadas, oficiais, agindo *ex officio* como detentores de uma função ou cargo atribuídos pelo estado: o veredito do juiz ou do professor, os procedimentos de registro oficiais, averiguações ou atos de sessão, atos destinados a produzir um efeito de direito, tem a capacidade de criar pela magia da nomeação oficial, uma declaração pública, cumprida nas formas prescritas, pelos agentes autorizados (BOURDIEU, 1996, p. 113).

3. O RITO PROCESSUAL NA TITULAÇÃO DE TERRAS QUILOMBOLAS

O objetivo desse capítulo é descrever o caminho percorrido para se chegar a emissão do título da propriedade à associação quilombola legalmente constituída. O Processo será entendido sob a ótica ritual, capaz de alterar estados e estabelecer uma nova condição.

3.1 O Processo como rito

O Processo em questão será analisado sob uma ótica não meramente procedimental, com uma série de atos previstos na legislação mas, além disso, em sua dimensão ritual que também é constitutivo de processos sociais. Entender verdadeiramente o Processo de demarcação desafia-me a romper com a visão processual tão pautada na construção simbólica e certezas baseadas em procedimentos, formalidades, hierarquia, prazos – que nem sempre são cumpridos, especialmente porque aparentam ser ritos positivos e meramente técnicos. Desafia-me encará-lo como um *corpus vivo*, capaz de compor uma realidade e alterar a estrutura social, bem como mover sobre ele opiniões, anseios e esperança de justiça. É certo que entender o Processo enquanto rito levanta contradições e divergências, pois foge-se da coerência e do sentido comumente atribuído aos fatos de uma estrutura social (DUARTE; MENEZES, 2010).

Trata-se de analisar o Processo como um sistema de crenças, ou seja, como o resultado de visões de mundo cristalizadas por determinados sujeitos posicionados em um campo de poder (Bourdieu, 1989) que, ao produzirem tal mundo, nos deixam pistas e sinais que nos ajudam a recriá-lo em forma de análise. Para realizar tal análise é preciso buscar uma certa distância dele e considerá-lo uma produção social, uma forma específica de organizar a realidade. Não se trata de analisá-lo como uma de

suas partes mas buscar compreender como essas partes são o resultado de *habitus*³² específicos postos em relação e confrontados para que o façam funcionar.

Tratar o Processo como o rito envolvem alguns cuidados. Um deles é definir esse procedimento jurídico como a criação de um tempo e espaço específico por agentes investidos dessa função e não como uma verdade em si mesma que pode atestar uma realidade imóvel no tempo e no espaço. Existem as coisas que estão no mundo e aquelas que estão traduzidas em uma linguagem no Processo. Na maioria das vezes, o que está no mundo, marcado por relações complexas e imponderáveis, aparece como bem definida, com sujeitos e posições fixas. Essa arte de reorganizar a realidade é um procedimento que pode ser analisado desde sua exterioridade, ou seja, desde a sua constituição, não enquanto a aplicação de normas mas enquanto um sistema de crenças de um dado conjunto de sujeitos: os juízes, os advogados, os quilombolas e os agentes do INCRA.

Para GARAPON, (1997, p.46), o Processo enquanto rito busca “reorganizar” o caos dando-lhe uma estrutura, formas e normas. Estabelece quais os procedimentos devem ser realizados, qual a forma, as partes legítimas para figurar ali e o meio adequado para se pronunciarem no Processo. Ele é a experiência principal em que as partes visualizam a possibilidade de justiça, a possibilidade de, por meio de pessoas autorizadas e um procedimento próprio, alcançar aquilo que buscam. Pode-se considerá-lo como “o enraizamento principal do Direito na vida, a experiência estética da justiça, esse momento essencial em que o justo ainda não se encontra separado do vivo e em que o texto do Direito está ainda mais próximo da poesia do que da compilação jurídica” (GARAPON, 1997, p. 19).

O referido autor, ao fazer uma análise sobre o ritual judiciário, acredita que o primeiro gesto da justiça é arquitetural e simbólico pois naquele momento irá estipular as regras do jogo, estabelecer objetivos e instituir autores, além de dedicar um tempo específico para sua execução.

³² A ideia de *habitus* aqui é aquela trabalhada por Bourdieu. Para ele, esse conceito é um “[...] princípio gerador e unificador que se retraduz as características intrínsecas e relacionais de uma posição em um estilo de vida unívoco, isto é, em um conjunto unívoco de escolhas de pessoas, de bens, de práticas” (BOURDIEU, 1996, p. 22). O *habitus* seria uma espécie de senso prático, que orienta como agir em determinadas situações a partir de experiências adquiridas em condições sociais de existência. Como bem afirma o referido autor, o *habitus* é uma subjetividade socializada.

Aquele Processo que se inicia é um local em que diferentes interesses são contrapostos, onde uma narrativa tenta explicar os laços da comunidade e onde estão presentes diferentes simbolismos que demonstram a força ritual ali constante. É de fundamental importância que o Processo, que é construído pelas partes, siga um rito anteriormente estabelecido e que será guiado por autoridades legalmente legitimadas. Antonie Garapon traz a definição sobre o que para ele, levando-se em consideração a ritualização, é um Processo:

O que é então um processo? É inicialmente, **um ritual** e, durante muito tempo – ou seja, enquanto o desenvolvimento do Estado foi insuficiente para lhe permitir formular corpos de normas processuais e regular a sua aplicação -, não passou disso mesmo. Um repertório de gestos, palavras, fórmulas e discursos, de tempos e locais consagrados, destinados a dar expressão ao conflito sem por em perigo a ordem e a sobrevivência do grupo (GARAPON, 1997, p. 25, grifo nosso).

A análise dos ritos remete às maneiras pelas quais as sociedades reproduzem sua existência social e a própria imagem que têm de si mesmas como um coletivo. O ritual é uma expressão pública e, dessa maneira, permeada de símbolos, convenções e etiquetas que remetem os indivíduos a observar sistemas de crenças dos quais muitas vezes eles não tomaram parte em sua criação. Como expressão pública, trata-se também de sublinhar sua característica institucionalizada e institucionalizante. Não se trata de considerar a instituição como uma repartição pública mas, antes disso, como uma força exterior e coercitiva ao ponto de provocar atos, definir posições e almejar transformação. Por outro lado, os ritos também denotam mudanças, o que implica que os analisemos como relações que têm um padrão processual (Turner, 2013) e não meramente reprodutivas das sociedades e coletivos.

Muitos foram os autores que escreveram sobre os ritos como processos sociais. Victor Turner, Van Gennep e mesmo E. Goffman, com sua teoria sobre interação face-a-face e a representação cotidiana, são exemplos da relevância teórica e do rendimento analítico que a descrição dos rituais têm nos contextos sociais mais diversos. Antonie Garapon, importante autor de sociologia jurídica, também traz uma análise dos ritos, em específico o ritual judiciário, que é de grande importância para as questões levantadas nessa pesquisa.

Em um mesmo sentido, tem-se Jean Langdon. Essa autora (2012) sugere inicialmente que a ideia de rito evoca a imagem de um ato formal, repetitivo e desprovido de

sentido, bem como associado às sociedades arcaicas ou situações homogêneas. Todavia, uma análise mais detida mostra sua capacidade explicativa das condições dinâmicas das sociedades, grupos e coletivos nas mais diversas situações e contextos heterogêneos. Atos como as reverências aos símbolos religiosos, a simbologia dos Estados nacionais ou o simples apertar de mãos e expressões verbais do cotidiano das ruas revelam expressões ritualísticas da vida coletiva e individual. Ou seja, o rito, que no nosso entendimento primário e senso comum se referiria a situações formais e arcaicas para celebrar ocasiões especiais ou ainda apenas ligado à religiosidade, se expande para englobar diferentes situações da vida cotidiana.

Um cumprimento, uma despedida, o modo como fazemos um pedido ou como nos desculpamos são formas de ritos já convencioneados que fazem parte da comunicação entre as pessoas e que também demonstram a passagem de um estágio para outro, o início ou encerramento de uma situação. A vida escolar também pode ser vista como representativa do rito pois é constituída de etapas a serem realizadas tais como a mudança de séries, o vestibular, os trotes para calouros, a entrada efetiva na universidade, etapas estas que constituirão a identidade dos sujeitos e moldarão a unidade social.

Langdon (2012) resume as características mínimas do rito em **uma ruptura no fluxo da ação social**, um limite temporal e atores sociais que, de alguma maneira, manifestam simbolicamente valores e ideais de seu mundo. Além disso, pode-se destacar como constitutivo dos rituais uma forma específica, às vezes convencional, e uma certa repetitividade. Vejamos que este ato de ruptura também se aplica ao Processo de demarcação quilombola.

No Processo de regularização fundiária quilombola, nota-se que a administração pública busca romper com as relações sociais e políticas de uma determinada comunidade. Por meio de procedimentos públicos, busca reverter um quadro de exclusão social que remanesce do Brasil colônia e que é marcado por relações hierárquicas, relações de mando, situações de trabalho desfavoráveis aos quilombolas e, como caracterizaram vários autores, racismo. Como os agentes locais não consideram que tais mudanças são possíveis, por várias questões como a naturalização do racismo, a discriminação social e as relações de forças desiguais no campo, o aparato estatal é mobilizado para intervir e equilibrar essas relações. Como

a expropriação fundiária é vista como causa e fundamento da manutenção das diferenças, incidem sobre ela os esforços para equilibrar tal cenário, conferindo possibilidades aos quilombolas para que se reequilibrem como grupo.

Nestes casos, o aparato institucional, especialmente aquele ligado à perspectiva progressista, busca, por meio de determinados atos, reverter uma situação secular de exclusão e reconstruir novas possibilidades do exercício do Direito, como a participação do movimento negro na Assembleia Constituinte com a intenção de ter o seu direito garantido na nova Constituição. Decorre que tal percurso tem à sua frente uma ordem jurídica estabelecida no decorrer de séculos de produção da invisibilidade dos grupos sociais marginais e que está baseada em uma imagem igualitária e universal da sociedade brasileira, práticas que são consideradas desiguais no âmbito da aplicação dos institutos jurídicos. Sobre isso, Brustolin (2009) afirma que a legitimidade do Estado moderno, detentor de capital simbólico que permite nomear, classificar, definir e instituir, está amparado num rol de procedimento e ritos que lhe garantem a imagem de universalidade e de neutralidade diante de interesses diversos.

Ao propor a análise do Processo de reconhecimento das terras quilombolas como rito, é minha intenção discutir os meandros dessa rotina, observando aí como as normas, procedimentos e instruções, que em primeira vista são apenas mecanismos objetivos aplicados por especialistas e técnicos, podem ser torcidos e apropriados por saberes locais e sensibilidades jurídicas específicas (Geertz, 2006) criando realidades únicas. Não é meu objetivo descaracterizar o Processo de reconhecimento das terras quilombolas mas considerá-lo como uma produção social. Ou seja, considerá-lo como o resultado de relações de força que percorrem sua concepção como ato jurídico e, também, como uma forma de exercício de relações poder (Foucault, 2005).

Mariza Peirano (2003) acredita na definição operativa para rito, na qual ela precisa ser etnográfica, isto é, apreendida pelo pesquisador em campo junto ao grupo que ele observa. Dessa forma, por existirem diversos ritos na sociedade contemporânea, para entendê-los é necessário ir a campo, já que cada sociedade pode considerar determinados eventos com uma força transformadora especial. A autora segue explicando que o pesquisador deve apreender o que os sujeitos da pesquisa indicam como sendo único, especial, diferente.

Neste sentido, o campo não é necessariamente o lugar físico onde estão os sujeitos, mas o lugar simbólico onde são produzidos os significados sobre o mundo social. Clifford Geertz (2006) sugere a este respeito que os antropólogos não estudam as aldeias, mas nas aldeias. Ou seja, o que se estuda são relações sociais e estas ocupam tantos espaços como aqueles imaginados pelos sujeitos. Assim, o Processo de demarcação para a comunidade, devido à capacidade de transformação de significados e de estabelecer uma nova situação, é também considerado como um rito que se faz necessário para se ter efetivamente o seu território assegurado.

Na presente dissertação, o meu campo de trabalho vai além da comunidade. Ele engloba, também, o Processo de demarcação de terras quilombolas da Comunidade de Linharinho, desde a minha ida ao INCRA/ES até a análise dos documentos ali presentes que são capazes de alterar e constituir a própria ação social. Ao elegê-lo, uma série de tomadas de posições sociais são evidenciadas e percorrem as conversas com os técnicos do INCRA, os especialistas do campo jurídico e os advogados. Estes têm algo a dizer sobre o Processo, coisas que não estão escritas nele. As mímicas, balbucias, caras feias e estados de desânimo integram o Processo tanto quanto o que nele está escrito e que remete a uma pureza conceitual e estilística própria do campo do Direito que se exemplifica na forma dos atos, na estética das peças processuais ou mesmo pela linguagem um tanto erudita.

Essa linguagem utilizada nos Processos pelas partes, representadas por seus procuradores legais, é uma forma de mostrar o seu status, uma dominação simbólica que também está ali presente. Como bem afirma Antonie Garapon (1997, p. 140), “o Direito confere a certas palavras uma verdadeira eficácia mágica” que por si só são capazes de vincular as partes. Esse vocabulário próprio deve ser pronunciado por uma pessoa habilitada e no local e momentos apropriados para terem certa eficácia.

No meio jurídico, o rito tem uma conotação especial e refere-se à forma que o Processo judicial deve ser conduzido, a depender das suas características que estão ligadas à matéria ou o valor da causa. A partir dessas características será definida a autoridade competente para julgá-lo e o rito adotado que poderá ser mais rápido com maior ou menor instrução probatória. Pelo rito da Ação é possível ter-se uma noção se o Processo terá curta duração, apesar de não ser possível objetivar quando chegará ao seu fim.

O Processo Administrativo também, como ensinado nos manuais de Direito, deve ser realizado seguindo um rito próprio previsto em lei, apesar de não ser exatamente a forma analisada aqui. No caso dos Processos de titulação, os ritos estão previstos no Decreto 4.887/03 e nas Instruções Normativas elaboradas pelo INCRA. Eugenio Pacceli (2011, p. 657) traz a definição de rito processual, que pode ser estendida ao Processo Administrativo, como uma “[...] mera sequência de atos processuais, ordenadamente encadeados, vistos da perspectiva externa, sem qualquer preocupação com o seu destino”.

A referência fundamental para a análise do ritual ainda é Victor Turner. O autor teve vivência na comunidade Ndembo, no Noroeste da Zâmbia, em que os rituais são considerados centrais e fundamentais para manter a estrutura e a coesão da sociedade. Por meio dos rituais, o grupo, que era tido como matrilinear, busca reafirmar e exteriorizar os seus valores. Turner não traz um conceito claro para ritual, apenas destaca o seu papel constitutivo dos grupos sociais mediante o reconhecimento público do mundo social que ele evoca e reafirma.

No ritual Isoma, identificado como “rituais das mulheres” ou “rituais de apropriação”, as mulheres que não venerassem seus antepassados femininos estariam sujeitas a uma maldição que afetava a sua reprodução parental. As sombras femininas, ou seja, as ancestrais familiares, deviam ser lembradas como estruturantes na linhagem matrilinear e, daí, de uma certa forma, facilitar a fertilização das mulheres do grupo. Detectado o conflito, uma série de rituais são realizados por especialistas, para relembrar essas sombras dos antepassados e afastar os infortúnios causados.

Para o autor, a vida é composta de momentos conflitivos que denomina de dramas sociais. Os rituais são uma forma encontrada para resolver esses conflitos que implicava mudanças de uma estrutura para outra, de um estado social para outro. Desta maneira, o processo ritual corresponderia de tal forma a um “[...] lócus de produção de alternativas voltadas para a manutenção ou alteração do status quo” (Schritzmeyer, 2012, p. 135). Segundo ele, os laços sociais normais, que são rompidos pelo conflito, dão lugar ao laço novo que cria o processo por meio do ritual.

Mas, o que de fato faz o rito? Em linhas gerais, promove a mudança de status dos indivíduos dentro da sociedade, servindo como um marcador das diferenças entre os

diferentes perfis dos indivíduos. Em minha análise, o Processo, visto como ritual, tem por finalidade mudar o status dos quilombolas diante da sociedade e diante de si próprios, na medida em que eles têm suas práticas, saberes e formas de territorialização reconhecidas pelo Estado brasileiro e defendida pelas instituições de Direito. Sobre essa passagem também é possível acompanhar Turner.

O autor traz no seu livro a ideia também trabalhada por Van Gennep de ritos de passagem. Ou seja, situações específicas que são vivenciadas pelos indivíduos, seguidas por um “renascimento” que corresponderá a uma realidade diferente ou a volta à realidade anterior. Num mesmo sentido, temos Garapon:

Nem todos experimentam da mesma forma o espaço judiciário. Mas a passagem por tais locais não deixa ninguém indiferente, tão valioso é o rito da passagem. As três fases da iniciação – rito preliminar de separação, rito liminar de reclusão e rito pós-liminar de agregação – assumem formas diferentes aos olhos do simples cidadão, do arguido, do detido e do juiz (GARAPON, 1997, p; 48).

Os quilombolas ocupam suas terras, produzem seus alimentos, fazem suas festas e produzem sua existência de forma específica em relação à sociedade nacional. No entanto, o Processo procura romper com essa condição inserindo alguns dispositivos jurídicos para o reconhecimento oficial do que já existe na prática.

Destaca-se, por fim, que o ritual também é capaz de reforçar os laços de pertencimento do grupo. Isso funciona tanto para os rituais que são realizados pela comunidade, como festividades e rituais religiosos, quanto o ritual processual, pois ali, a partir do momento que se reconhecem enquanto uma comunidade quilombola para pleitear o direito ao território, laços e força são estabelecidos e unidos para chegar a um objetivo comum: a titulação.

Para os quilombolas, que conhecem bem o ambiente de discriminação que se exerce no campo e na cidade, o Processo almeja inaugurar um novo status de direitos e acesso à Políticas Públicas. Como essa passagem é o resultado de muitas tensões “fora” dele, eles experimentam o que se chama de “liminaridade”, ou seja, enquanto estão representados no Processo, eles não detêm suas terras sob as novas condições descritas na legislação. Eles deixaram sua condição anterior, declararam-se quilombolas, reivindicaram um território específico e figuram agora em um Processo Administrativo cujo resultado é incerto.

É nesse sentido que o Processo para a demarcação de terras de quilombos deve ser entendido também como um ritual. Ele é marcado por uma série de atos repetitivos estabelecidos em lei e que as partes em questão, sejam os quilombolas representados pelo INCRA ou os contestantes, visam alterar ou manter a estrutura social das comunidades que buscam a demarcação de suas terras

Por meio desse ritual, que considero como um rito de passagem, há uma destinação para que os quilombolas efetuem uma mudança de status com a outorga do título da propriedade que ocupam e, assim, acedam ao patamar de “titulados” ou voltem à situação anterior. Durante o Processo cria-se uma nova situação em que os quilombolas não estão nem lá nem cá, nem dentro e nem fora da realidade, mas numa condição liminar em que uma expectativa de ser outro no mundo fica suspensa e, nesse sentido, recria uma nova categoria, um espaço social onde novas identificações são possíveis (Turner, 2013).

3.2 A condição liminar instituída no Processo

Nessa seção, busco descrever como o conceito de “liminaridade” pode lançar luzes sobre a análise de categorias como tempo, espaço e sujeito instituídas no Processo e o lugar que os quilombolas acabam por ocupar enquanto *communitas*.

O termo liminaridade inicialmente foi utilizado por Arnold Van Gennep em “Os ritos de passagem” de 1909. Mais tarde, foi recuperado por Victor Turner que fez uma reapropriação do termo, tornando-o mais produtivo ao seu entendimento de ritual e permitindo que ele fosse aplicado às sociedades tradicionais e também a grupos e manifestações do Ocidente. Para Arnold Van Gennep, os ritos possuem três fases: a separação do fluxo cotidiano, em que se afasta das suas obrigações e deveres no seu meio social; a liminaridade em que os indivíduos estão em uma condição suspensa mas que possui forte característica transformadora; alteração/reagregação do status social. O autor dá efetivo destaque para a fase liminar dos ritos de passagem, àquela fase em que os atores encontram-se em um estado suspenso, sem fazer parte de um novo espaço social.

Para Turner (2013), a liminaridade corresponde ao período intermediário entre a antiga e nova situação, período que o indivíduo permanece sem status, não é aquilo era e nem aquilo que será. Segundo o autor as entidades liminares não se situam aqui nem lá, elas estão no meio e entre posições atribuídas e ordenadas pela lei, pelos costumes, convenções e cerimonial. Nesse período liminar, a sociedade é considerada como uma *communitas* marcada por uma forte coletivização em que todos são iguais, sem diferenças hierarquizantes, sem classificações em categorias que aprisionam. Turner define este momento como antiestrutura³³. O autor entende a *communitas* ainda como um relacionamento não estruturado que se desenvolve entre os liminares e que irrompe nos interstícios da estrutura, nas bordas da estrutura, na marginalidade; e por baixo da estrutura, na inferioridade (Turner, 2013).

A fase liminar, ao estar no meio de dois extremos, o ato inicial do ritual e sua alteração para um status reconhecido pela sociedade, deixa aqueles indivíduos às margens mas também possui uma grande força transformadora, com reconfiguração da estrutura social. Isso é uma das consequências do Processo de demarcação: uma reconfiguração, que irá aproximar os laços da comunidade e os fortalecer.

Como venho argumentando, o Processo não é apenas uma visão da realidade, mas uma forma específica de disciplinar as condutas sociais sob um determinado ponto de vista. Nele há não apenas uma exposição das situações sociais vividas pelos quilombolas e aqueles que refutam seu pleito. Há o desenho mesmo dos termos dos conflitos sociais e das identificações sociais ali presentes (SIMMEL, 1983).

Ao reduzir todos os eventos históricos, sonhos, injúrias sofridas, silêncios e formas de exclusão ao denominador comum “comunidade”, “famílias”, “quilombo de Linharinho” ou como “partes”, observa-se um trânsito cuja maior evidência é a supressão de modos de dizer em favor de uma outra forma relacionada a esquemas de predição do Direito. Merece destaque, aqui, que os quilombolas, ao buscarem a titulação das suas terras, obrigatoriamente devem se constituir em associações ou condomínios nos termos da legislação cível-administrativa, que por vezes é desconhecida pela maioria

³³ Para Turner (2013), a antiestrutura compreende a liminaridade e a *communitas*. São os períodos de transgressão da ordem social vigente, mas que possui um forte papel transformador e que é capaz de remodelar a estrutura social. Segundo ele, uma das suas principais vertentes é a *communitas* que surge onde não há estrutura social. Nesse momento intermediário, a ordem social estruturada fica suspensa e surge uma nova ordem de classificação a partir das possibilidades de transformação social.

deles. Esta organização específica, com uso de uma linguagem própria nos documentos para constituição, nem sempre reflete a organização social da comunidade. Todas as características que lhes são próprias se categorizam numa criação jurídica externa para se ter acesso à possibilidade de titulação.

O Processo termina por ser uma forma de aprisionamento de seres em favor de sua redução a termos que possam ser controlados porque silenciados. Mesmo a parte do RTID significa um emudecimento dos sujeitos na medida em que ele se propõem a uma forma de tradução dos relatos orais dos quilombolas, procedendo a um recorte de suas falas e selecionando o que se julga mais relevante na construção da linha de argumento do RTID.

As contestações, por sua vez, dedicam-se a erigir um sujeito incompleto, incapaz historicamente e civilmente para responder por suas declarações. Elas giram em torno da “capacidade” dos quilombolas em denunciar sua história como o ponto fundamental do pleito pelos territórios. Suas reivindicações são descaracterizadas na medida em que não teriam a capacidade de simplesmente falar, ter uma opinião e reivindicar um direito. Neste sentido, nota-se que entre os quilombolas e os argumentos dos advogados, há a elaboração de um conjunto de discursos ocultados, como é o caso dos ruralistas que têm como seus diaristas os quilombolas.

Essas são situações vivenciadas pelos quilombolas enquanto *communitas* que aguardam uma ruptura com a sua condição anterior de não proprietário das suas terras para uma nova situação que seja reconhecida pelo Direito. A partir do momento que o Processo se inicia, eles ainda não são reconhecidos em nenhuma forma atribuída pela legislação. Em contrapartida, são reduzidos a depoimentos, relatórios, imagens, contestações, vozes de alguém que fala por eles, procedimento que não é capaz de abarcar de forma completa a realidade vivenciada às margens, fora do Processo.

Essa fase liminar, é considerada como negativa, elevada à invisibilidade, a um estar fora do mundo aceito pelo ordenamento jurídico. Porém, ela não é sempre negativa, pois há a possibilidade do grupo (*communitas*) se organizar e fazer frentes e estratégias de resistência que irá se tornar um espaço político de estratégias e

negociações. É nesse sentido que é possível afirmar que o Processo cria laços, que ele é uma maneira também de estimular os laços sociais.

Turner (2013) acredita que as pessoas presentes no estado liminar podem ser muito criativas em sua libertação dos controles estruturais e podem ser consideradas perigosas do ponto de vista da manutenção da lei e da ordem. É nesse sentido que os quilombos nesse interstício entre a mudança de estado promovida pelo ritual se encontram. O estado liminar proporcionará uma mudança de status legal para a comunidade e, também, proporcionará uma mudança na ordem vigente. Promoverá uma mudança na forma de propriedade tão pautada no individualismo e modernidade, como é a propriedade privada, apontando a possibilidade de uma propriedade coletiva, uma terra de uso comum. Seguindo esse entendimento, Eliane Cantarino O'Dwyer ensina:

Passagens liminares e pessoas em passagens – pessoas ou grupo liminares, como no caso dos chamados remanescentes de quilombo – não estão aqui nem lá, são um grau intermediário. Tais fases e pessoas (ou grupos) podem ser muito criativos em sua libertação dos controles estruturais, ou podem ser considerados perigosos do ponto de vista da manutenção da “lei e da ordem” segunda ainda Victor Turner (O'Dwyer, 2007, p. 52).

Nesta perspectiva, os estudos dos ritos se torna importante e a liminaridade, apesar de ser um momento de invisibilidade e margens, é permeado por ambiguidades e contradições. Um estado intermediário em que ainda não possuem o status de proprietário mas apenas de reivindicantes, de um coletivo que se organiza por um objeto comum. À margem, sem estrutura e sem hierarquização, esperam pelo ato jurídico que os concederá o título da propriedade. Enquanto sujeitos intermediários, uma *communitas*, ainda enfrentam questionamentos exteriores e uma luta constante pela propriedade e posse do território.

O estado liminar que é capaz de promover mudanças estruturais, também possibilita que as comunidades façam parte de disputas desiguais entre eles e aqueles que se dizem proprietários das terras, que representam a força e o poder do agronegócio. Enquanto suspensa a sua nova condição, a realidade local persiste com conflitos, ameaças e sujeição. Isso se exemplifica no caso na comunidade em estudo quando a multinacional produtora de celulose, proprietária de grande parte do território que

pertence à comunidade, realizou uma reintegração de posse truculenta e violenta com apoio da polícia militar³⁴.

3.3 Eficácia simbólica e magia do Processo

Em sua etnografia, Silva (2012) mostra como o interesse dos quilombolas em saber como “anda” o Processo é bastante significativo sob dois pontos de vista: a concretização material dos trabalhos do RTID e um sistema de crenças na Justiça. Discorre o autor que, em algumas casas quilombolas, uma cópia do RTID jazia inerte na estante da sala de estar, ao lado de troféus de militante e imagens de Santa Bárbara, para ser exibido como a verdade da comunidade.

Em suma, pouco compreendiam sobre o que estava escrito, especialmente porque sabiam que aquele artefato não era exatamente a verdade sobre elas, mas uma verdade necessária para constar nos trâmites para reaverem suas terras. Uma crença de terem dito a verdade sobre si e que ela era suficiente para confrontar seus oponentes e os que haviam invadido suas terras, cujos argumentos seriam falseados.

Até que ponto sua crença no papel os conduzia a um outro status social? Em que medida figurar no papel os caracterizava juridicamente de outra forma no mundo? Como alguns laços sociais foram forjados exatamente porque eles estavam no papel? Me recordo nesse momento dos ensinamentos de Cíndia Brustolin (2009), para quem as formas de prova oficialmente reconhecidas – das quais ao papeis são expressão – constituem para o grupo a possibilidade de ter direitos e poder afirmá-los. E era exatamente isso que naquele momento o RTID significa para eles.

³⁴ Segundo Leite (2014), em 2007, após aproximadamente um mês de negociações para retomada de parte do território de Linharinho pela Aracruz Celulose, a reintegração foi decretada pela justiça. Nesse momento, aproximadamente 150 homens da PM foram retirados da rua para serem utilizados na operação contra os quilombolas e que retomaria o território da empresa. Segundo notifica a Comissão Pastoral da Terra citada por ela em seu texto, “Cobertos por um mandado judicial de reintegração de posse, a tropa evacuou o território quilombola de Linharinho, em Conceição da Barra (foto), desalojando os donos legítimos da área. Usando escudos protetores e armamento de combate em campo aberto - metralhadoras, pistolas de alto poder de fogo e revólveres -, além de cães treinados para sufocar motins em prisões, os militares chegaram a Linharinho transportados por ônibus e rádio-patrolhas (LEITE, 2010, p. 34).

Aqui, busco descrever a eficácia simbólica e a construção mágica do Processo, ou seja, a construção da crença simbólica no escrito, no papel e nas instituições como forma de resolução de litígios, como um conjunto de saberes e práticas institucionalizadas e institucionalizantes de um sistema de crença onde mesmo quem não detém nenhum capital jurídico afirma a importância de sua existência.

Um dos exemplos da eficácia simbólica do ritual é descrita por Levi Strauss (1975) em “O feiticeiro e sua magia”. Incomodado sobre o porquê as pessoas creem como creem, o autor se dedica a descrever as relações sociais envolvidas na produção da crença. Para ele, a eficácia da magia implicaria na crença socialmente compartilhada da magia, que se apresentaria sob três aspectos complementares: a crença do feiticeiro na eficácia das suas técnicas; a crença do doente que ele cura; a confiança e as exigências da opinião coletiva (Strauss, 1975). Ou seja, cremos porque temos um objeto coletivo de crenças. Mas não só isso, é necessário também uma ordem na crença e, em alguns casos, um corpo de especialistas que focaliza a crença coletiva.

Turner, ao escrever sobre os rituais, fala da sua capacidade transformadora e de mover emoções. Para o autor, os rituais são “um conjunto de dispositivos evocadores para despertar, canalizar e domesticar emoções poderosas tais como o ódio, temor, afeição e tristeza” (2013, p. 53). Mas ele também mantém a tese defendida por Levi Strauss, segundo a qual a eficácia do rito está vinculada à crença em seus poderes especiais. Ao falar sobre o ritual Isoma, ele destaca esse poder mágico dos rituais:

Do ponto de vista da ciência do século XX podemos achar estranho que os Ndembus julguem que, colocando certos objetos dentro de um círculo de espaço sagrado, tragam com eles os poderes e virtudes que parecem empiricamente possuir e que, ao manipulá-los da maneira prescrita, podem arrumar e concentrar tais poderes, quase como se fossem feixes laser para destruir forças malignas (TURNER, 2013, p. 54).

Langdon (2012) explica que o poder simbólico dos ritos é capaz de modificar estados internos. Através das práticas simbólicas, os indivíduos acreditam na crença dos seus efeitos. No Processo, a força do papel e do escrito como definidores de uma situação é quase místico para a comunidade em geral, é aquilo capaz de resolver todas as situações do mundo social, de servir como prova, como um elemento de verdade. Ele possui um significado mais profundo do que a mera explicação semântica e produz efeitos além da lógica interna da organização do Processo. Para Bourdieu (1989), os instrumentos jurídicos possuem uma força simbólica que se explica também pela sua

distância em relação ao restante dos indivíduos, uma linguagem própria que afasta aquele campo e o torna acessível para poucos.

O Processo é um ritual rico em simbolismos e fértil em significados, em que a crença na sua força é elemento fundamental. A magia não se encontra naquilo que efetivamente está escrito mas na forma em que é encarado e construído pela comunidade. Nesses termos, Roberto Kant de Lima escreveu:

É assim que Bourdieu, ao descrever a crença na legitimidade da missa em latim, que os fiéis não entendem, mas acreditam, atribui a eficácia do ritual não à sua compreensão, mas à sua eficácia simbólica, que nada tem de entendimento, mas de compreensão contextual (Bourdieu, 1996, *apud* KANT de Lima, 2009, p. 31).

Ou seja, o importante no Processo não é a consensualização e entendimento dos fatos em si, mas a sua força ritual, ditada por uma autoridade que detém um saber particularizado.

Ainda sobre a questão, é importante citar os ensinamentos de Anthony Giddens em seu livro “As Consequências da Modernidade”, em que trabalha com a confiança em sistemas abstratos, aqueles sistemas que não possuem amplo conhecimento. Para o autor, a confiança em sistemas abstratos assume a forma de “compromissos sem rosto”³⁵ nos quais mantêm-se a fé no funcionamento do conhecimento em relação ao qual a pessoa não tem uma informação plena. A confiança só irá existir no contexto de desconhecimento e ausência de tempo e espaço, pois

não haveria necessidade de se confiar em alguém cujas atividades fossem continuamente visíveis e cujos processos de pensamento fossem transparentes, ou de se confiar em algum sistema cujos procedimentos fossem inteiramente conhecidos e compreendidos (GIDDENS, 1991, p. 40).

Dessa forma, o sistema de justiça, a administração pública e o Processo são situações da modernidade em que não se conhece plenamente o seu funcionamento e que, em razão disso, sistemas peritos são criados para desenvolver as atividades a eles inerentes. A confiança em sistemas peritos e naquele que detém um conhecimento particularizado é parte constante da nossa sociedade atual. Tal confiança também é

³⁵ Para Giddens (1991), os compromissos sem rosto dizem respeito ao desenvolvimento da fé em fichas simbólicas ou sistemas peritos, os quais, para o autor, são chamados de sistemas abstratos. Os sistemas abstratos irão necessitar desses compromissos sem rostos para desenvolver o sistema de confiança em seus mecanismos e funcionamento.

um dos elementos do Processo que reafirma a sua magia, uma vez que o seu pleno funcionamento é conhecido por poucos e, apesar disso, acredita-se na sua força transformadora.

Ao não ter pleno conhecimento do funcionamento das instituições, dos procedimentos para a alteração do status, da legislação, mas inseridos em um ritual próprio que é o Processo, é possível afirmar que o Direito mobiliza o imaginário dos sujeitos e que por isso provoca a sua adesão (GARAPON, 1997, 145). Eis a eficácia simbólica e magia do Processo: uma crença no seu funcionamento, na sua capacidade de transformar as relações da sociedade mesmo que haja um desconhecimento absoluto pelas partes.

Dessa forma, o Processo enquanto ritual, idealizado por uma instituição do Estado e apropriado das mais diferentes formas, é passível de atribuir no seu fim um status que modifica os significados atribuídos à comunidade. O Processo representa um período no tempo e no espaço que associa ao conceito de “liminaridade”. Ele possui uma força diferenciada capaz de gerar indagações e sentimentos, atribuindo-o um valor especial, uma esperança quase mítica que o tirará da situação marginal.

3.4 Os procedimentos para demarcação de terras quilombolas conforme a legislação

Sob a perspectiva ritual adotada aqui, torna-se importante descrever os atos praticados pelas instituições para se chegar à titulação do território: uma série de atos ordenados no tempo e no espaço, realizados por pessoas legitimadas e que são capazes de alterar a condição da comunidade ao seu final.

Como anteriormente já demonstrado, o direito dos remanescentes de quilombos de terem acesso à regularização da terra que tradicionalmente ocupam foi expresso pela primeira vez na Constituição Federal, no artigo 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Assim, uma nova categoria jurídica foi introduzida. Posteriormente veio uma série de tentativas, por vezes restritivas demais, de regulamentar os procedimentos para a demarcação dessas terras. A seguir mostrarei

o caminho que deve ser perseguido para chegar à titulação, de acordo com as normas previstas no Decreto 4.887/03, nas Instruções Normativas atualizadas do INCRA e na Portaria 98 da Fundação Cultural Palmares. Todas essas têm como base o direito constitucionalmente previsto e as disposições da convenção 169 da OIT. É um caminho que na realidade prática e burocrática encontra nuances e “vida” própria, além daqueles mostrados em normas abstratas.

A legislação sobre a matéria é sobreposta, com inúmeros dispositivos espalhados por normas abstratas no ordenamento jurídico. Por isso é necessário aqui a sua sistematização para que todo o rito enfrentado pelas partes seja compreendido, não apenas como um conjunto de normas que regulamentam uma situação específica, mas uma construção social que se apropria do tempo-espaço.

Diversas são as etapas desse processo. Nos termos do Decreto 4.887/03, a competência para a identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação, e titulação das terras ocupadas pelos remanescentes das comunidades dos quilombos é do Ministério do Desenvolvimento Agrário, por meio do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA). Antes, tal competência era do Ministério da Cultura, por meio da Fundação Cultural Palmares.

A princípio, a legislação parte do pressuposto que o requisito fundamental para se iniciar o Processo é a auto-identificação, requisito esse que a própria lei estabelece limitações, conforme trabalhado no capítulo 2, tópico 2.5. Tanto o INCRA quanto o Decreto 4.887/03 em seu art. 2º, §1º estabelecem que a caracterização de remanescentes das comunidades de quilombo será atestada mediante autodefinição da própria comunidade. Eis aí o ponto inicial do referido Processo.

A comunidade quilombola deverá se constituir em uma pessoa jurídica, em geral associações ou condomínios – figuras estranhas ao cotidiano da comunidade quilombola e fundada no direito privado – e solicitar à Fundação Cultural Palmares uma certidão de seu reconhecimento. A FCP durante a década de 1990 foi o órgão responsável pela titulação, hoje, a ela compete a certificação - documento primordial para a abertura do Processo - após analisados os seguintes requisitos previsto na portaria 98/2007:

Art. 3º Para a emissão da certidão de autodefinição como remanescente dos quilombos deverão ser adotados os seguintes procedimentos:

I - A comunidade que não possui associação legalmente constituída deverá apresentar ata de reunião convocada para específica finalidade de deliberação a respeito da autodefinição, aprovada pela maioria de seus moradores, acompanhada de lista de presença devidamente assinada;

II - A comunidade que possui associação legalmente constituída deverá apresentar ata da assembléia convocada para específica finalidade de deliberação a respeito da autodefinição, aprovada pela maioria absoluta de seus membros, acompanhada de lista de presença devidamente assinada;
III- Remessa à FCP, caso a comunidade os possua, de dados, documentos ou informações, tais como fotos, reportagens, estudos realizados, entre outros, que atestem a história comum do grupo ou suas manifestações culturais;

IV - Em qualquer caso, apresentação de relato sintético da trajetória comum do grupo (história da comunidade);

V - Solicitação ao Presidente da FCP de emissão da certidão de autodefinição (BRASIL, 2007).

Destaca-se que a FCP, a depender do caso concreto, poderá realizar visita técnica à comunidade objetivando obter informações e também esclarecer determinadas dúvidas. A certificação deve ser gratuita e constará no Cadastro Geral de Remanescentes das Comunidades de Quilombos da Fundação Cultural Palmares. Esse cadastro se dá através de registro em livro próprio da declaração de autodefinição (Art. 1º, § 1º). Segundo dados da própria FCP, até maio de 2016 (última informação presente no site) foram certificadas mais de 2600 comunidades espalhadas por todo território nacional³⁶.

Nos termos do art. 16 do Decreto 4.887, após a expedição do título de reconhecimento de domínio, a Fundação Cultural Palmares garantirá assistência jurídica aos remanescentes das comunidades dos quilombos para defesa da sua posse contra qualquer embaraço, para a proteção da integridade territorial da área delimitada e sua utilização por terceiros.

Como informado acima, a competência para titulação é do INCRA, que expediu diversas Instruções Normativas estabelecendo procedimentos do Processo Administrativo. A mais recente e que os guiará é a IN n. 57 de 20 de outubro de 2009.

³⁶ Informação presente no site da Fundação Cultural Palmares. <http://www.palmares.gov.br/?page_id=37551> Informações referentes a 20/05/2016.

O primeiro passo do Processo no INCRA é a sua abertura por requerimento de qualquer interessado, pelas associações ou entidades que representam os quilombolas ou mesmo a pedido da própria entidade, conforme artigo 7º da referida Instrução Normativa. Dessa forma, a comunidade manifesta sua vontade de abertura do procedimento ao Superintendente Regional do INCRA, apresentando a certidão de autoidentificação atestada pela Fundação Cultural Palmares. A Certidão é requisito indispensável para a abertura do procedimento (art. 7º, § 3º), mas não é instituída de um ponto zero. É preciso atender alguns critérios estabelecidos pela Portaria 98 de 26 de novembro de 2007 da Fundação Cultural Palmares, como a constituição em associação ou ata de reunião convocada especialmente para deliberar sobre a autodeterminação e documentos que comprovem a história comum do grupo e suas manifestações culturais.

Após iniciado, segue-se a segunda etapa do procedimento, que é a elaboração do Relatório Técnico de Identificação e Delimitação por um Grupo Técnico Interdisciplinar, nomeado pela Superintendência Regional, que irá fazer um estudo da comunidade através de pesquisa espacial, cartográfica, histórica, antropológica, socioeconômica e fundiária. Esse estudo será realizado em conjunto com a comunidade e, após concluído, será submetido ao Comitê de Decisão Regional para decisões e encaminhamentos subsequentes. Após realizado o passo acima, com a conclusão dos trabalhos de campo de identificação, delimitação e levantamento ocupacional e cartorial, o edital deverá ser publicado duas vezes no Diário Oficial da União, com as seguintes informações:

Art. 7º [...]

I - denominação do imóvel ocupado pelos remanescentes das comunidades dos quilombos;

II - circunscrição judiciária ou administrativa em que está situado o imóvel;

III - limites, confrontações e dimensão constantes do memorial descritivo das terras a serem tituladas; e

IV - títulos, registros e matrículas eventualmente incidentes sobre as terras consideradas suscetíveis de reconhecimento e demarcação (BRASIL, 2007).

Ao fim dos trabalhos de campo, o INCRA remeterá o RTID ao Instituto do Patrimônio Histórico e Nacional – IPHAN, Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA, Secretaria do Patrimônio da União, do Ministério do

Planejamento, Orçamento e Gestão, Fundação Nacional do Índio – FUNAI, Secretaria Executiva do Conselho de Defesa Nacional e Fundação Cultural Palmares, para que, no prazo de 30 dias, opinem sobre aquilo que for de sua competência.

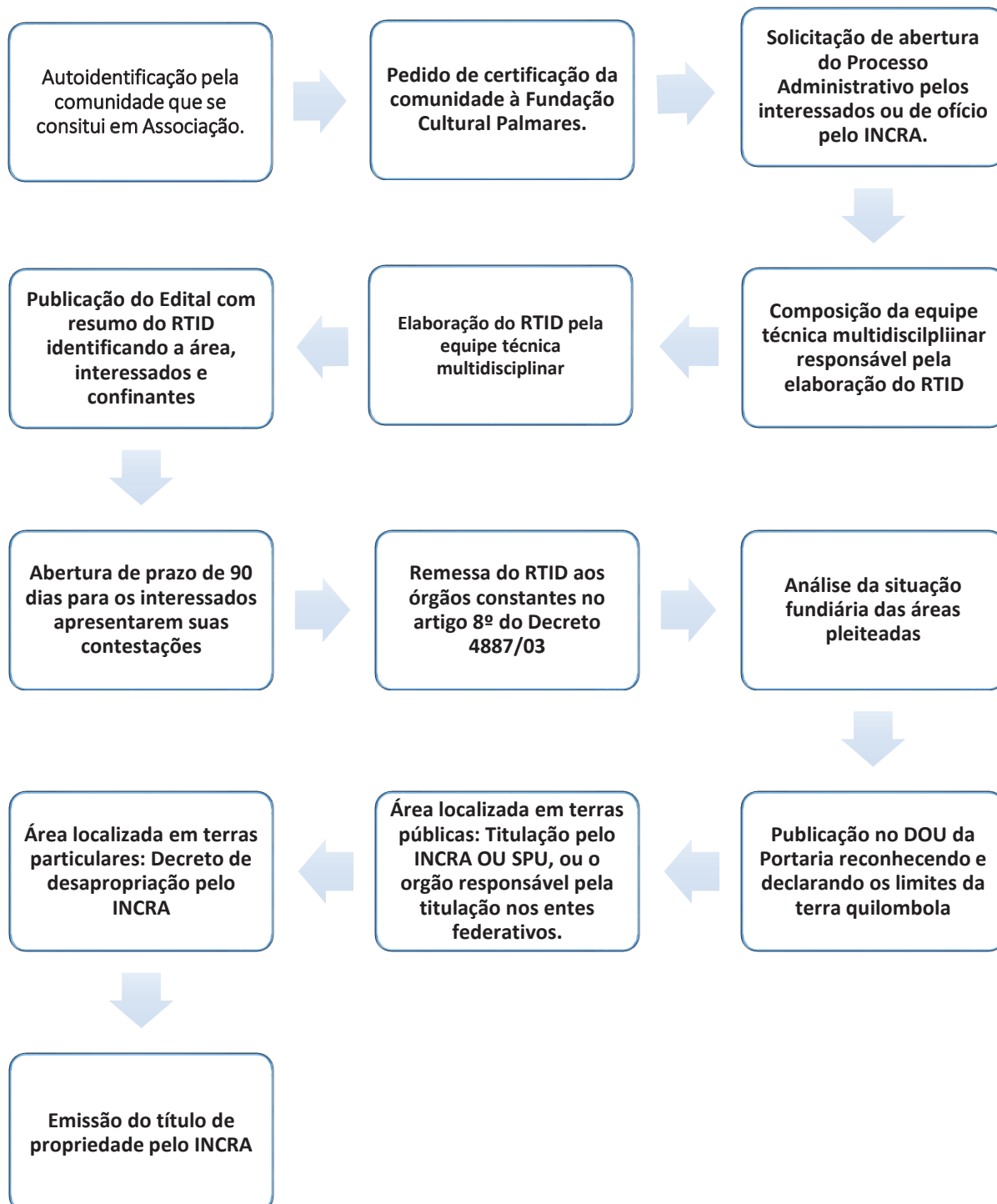
Após o RTDI ser publicado no Diário Oficial da União, abre-se prazo de 90 dias para contestações dos interessados ocupantes ou confinantes (art. 7º, § 2º Decreto 4.887/03, art. 13 e seguintes da IN 57). As contestações serão julgadas e analisadas pelo Comitê de Decisão Regional do INCRA, após ouvidos os setores técnicos e a Procuradoria Regional em prazo comum de até 180 dias, a contar do protocolo (art. 14 IN57). Caso as Contestações sejam procedentes, retifica-se o edital que é publicado novamente com alterações realizadas e com nova notificação aos interessados. Se improcedente as contestações, o RTID é aprovado de forma definitiva. Do julgamento das contestações é cabível recurso no prazo de 30 dias ao Conselho Diretor do INCRA.

A fase seguinte corresponde à análise da situação fundiária das áreas pleiteadas para verificar se incide em área de preservação ambiental ou segurança nacional, áreas de faixa de fronteira e terras indígenas, hipóteses em que a superintendência do INCRA deverá atuar de forma a conciliar os interesses do Estado com a sustentabilidade dessas comunidades. Após, o presidente do INCRA publicará no DOU portaria reconhecendo e declarando os limites da terra quilombola.

Se o território localizar-se em terras públicas, não será necessário uma possível desapropriação. Se as terras forem da UNIÃO, serão tituladas pelo INCRA ou pela Secretaria de Patrimônio da União (SPU). Em terras de propriedade dos Estados, Distrito Federal ou Municípios, os autos serão encaminhados aos órgãos responsáveis pela titulação. Pode ocorrer, com bastante frequência, que a terra se localize em domínio particular. Nesse caso será necessário que o Presidente da República edite um Decreto de desapropriação com fins sociais de reforma agrária.

Após todo o percurso, chega-se à última fase do procedimento: a titulação. Nos termos do art. 24 da IN 57, a titulação será realizada mediante a outorga de título pró-indiviso à comunidade, em nome da pessoa jurídica constituída. A propriedade agora titulada possui características especiais, como uma cláusula obrigatória de inalienabilidade, imprescritibilidade e de impenhorabilidade

Como forma de melhor visualizar o caminho percorrido pelas comunidades na busca pela titulação, elaborei um fluxograma com todas as etapas:ela



Dessa forma, conforme descrito acima, o caminho das comunidades na busca pela efetivação do seu direito de propriedade é árduo. É um fluxo rotineiro de etapas burocratizadas que compõem esse ritual administrativo e jurídico. No próximo capítulo

será nosso objetivo descrever um caso concreto da realização do Processo de Titulação e “colocar em movimento” os requisitos formais e como eles são mais ou menos atendidos, mais ou menos percebidos pelos agentes que tomam parte no universo instituído por ele.

4. O PROCESSO DE DEMARCAÇÃO DE TERRAS QUILOMBOLAS

Este capítulo tem dois objetivos. O primeiro é abordar as diversas faces do tempo presentes no Processo de demarcação e como ele pode ser determinante na concretização do direito ao território. O segundo objetivo é descrever as representações dos sujeitos quilombolas nas contestações dos interessados.

4.1 Etnografia do Processo de reconhecimento formal

O Processo de reconhecimento de Linharinho é o meu campo de pesquisa, em que verifico a ritualização dos procedimentos - conforme ensina Mariza Peirano (2003) - com marcas próprias, símbolos e significados diversos. A partir da sua leitura, busco entender as relações ali dispostas, mas, para isto, também é necessário entender o seu contexto de produção.

Estudei o Processo de reconhecimento formal em que diversas verdades são postas em confronto. Nele, as partes buscam reorganizar a realidade e para isso deixam marcas e vestígios que auxiliam na sua própria interpretação. Nele estão presentes diversos pontos de vista, diversas relações de poder onde nem todos os discursos possuem o mesmo valor. Para entendê-lo foi necessário realizar algumas perguntas: Qual a finalidade do Processo? A demarcação é um fim a ser alcançado ou apenas a ritualização de um procedimento previsto na legislação? Sobre quem se fala e como se fala desse Outro? A quem se destina?

Garapon ensina que tais perguntas são fundamentais para qualificar os discursos presentes no Processo:

Nem todos os discursos tem o mesmo valor no processo. Na sua maioria não são pronunciados a título pessoal. Para os classificar importa perguntar: Quem fala? Em nome de quem? De onde fala? A quem se dirige? O anúncio do oficial de diligências aquando da entrada do tribunal equivale a um grito, o testemunho a uma relação, o relatório pericial a um parecer e as alegações a uma argumentação. O dispositivo ritual atribui-lhes o seu verdadeiro valor. É o complemento necessário e indispensável para decifrar a força desses discursos, que depende da posição, especial e simbólica, de quem os profere (GARAPON, 1997, p. 144).

É nesse sentido que busco entender os discursos ali presentes, que se materializam nas peças processuais de agentes estatais como a procuradoria do INCRA, dos quilombolas, a Fundação Cultural Palmares, a Advocacia Geral da União, os contestantes, o Gabinete de Segurança Institucional, o campo acadêmico, etc. Cada um possui uma força simbólica específica dependendo da posição social que ocupam.

Os discursos nesse Processo de demarcação da comunidade quilombo de Linharinho são também aqueles dos técnicos do INCRA, da equipe técnica que elaborou o relatório e de operadores do Direito que auxiliaram no seu andamento, mas que não estão escritos nele. Esses discursos foram apreendidos em conversas e entrevistas realizadas, discursos que ampliaram a minha visão do Processo ao me darem uma dimensão dos conflitos escritos de acordo com a realidade enfrentada no campo burocrático e no campo fático do conflito entre a comunidade e a grande empresa de celulose. É preciso entender assim, que aquele Processo escrito e ordenado em doze grandes volumes foi constituído, alimentado e mantido por pessoas, grupos sociais e instituições (CUNHA, 2004).

Todo Processo busca uma forma de qualificar ou desqualificar o outro e é permeado por relações de poder de natureza diversa (CUNHA, 2004). E aqui, mais uma vez, o Processo Administrativo de demarcação se encaixa em um contexto muito mais alargado que a técnica processual. As lutas ali presentes carregam relações de hierarquia dentro da instituição, de mando e desmando por parte da empresa e uma ordenação pela definição dos papéis.

É nesse sentido que o Processo foi estudado, não como uma mera descrição e organização de procedimentos mas como uma análise do tempo e espaço ali criados, com marcadores definidos e falas emblemáticas que constituem em torno de si um mundo à parte do cotidiano dos pleitos quilombolas. Em razão disso, foi possível perceber que ele não se restringe apenas a dizer quem compete a verdade, mas que existem elementos que são fundamentais em sua constituição e que há uma vida própria além do que é previsto na legislação.

Todo Processo é uma ação humana em que vínculos profissionais estão presentes. Por isso, a comunicação entre os agentes autorizados vai além daquelas peças impressas, timbradas e oficiais. Por todo ele há uma dinâmica de comunicação interna

entre os servidores da própria instituição feita através de recados datados na parte traseira de algumas peças processuais. Neles se encaminha o Processo para outro responsável dentro do INCRA, se solicitam opiniões, esclarecimentos, juntadas de documentos e, mais frequentemente, apenas pedem para dar “andamento ao feito”.

Tais recados comprovam uma ida e vinda do Processo dentro da instituição, dúvidas em relação ao procedimento a ser adotado que por meio desses recados eram sanados antes de ser realizado um parecer oficial que representava a voz da instituição. Demonstra que um Processo vai muito além daquilo que sabemos com a movimentação processual, que ele tem também uma vida própria marcada por simbolismos, atos que o impulsionam, solicitações das mais diversas, orientações sobre o melhor caminho a ser adotado e informações para quem o está encaminhando.

As peças processuais, sejam as intimações ou pedidos de explicações de notas técnicas ao INCRA e à AGU, as notificações dos confinantes, todas têm a data do recebimento e por vezes quem a recebeu. Esse prazo de recebimento da notificação pelos interessados e confinantes é de fundamental importância pois a partir dele é que se inicia o prazo para contestar.

O Processo é numerado e cada página ganha uma numeração sequencial. No entanto, apesar dessa numeração sequencial e crescente, nem sempre os fatos ali narrados e presentes nas peças são cronológicos. Por vezes, uma peça com data futura é anterior a outra que havia sido redigida mais recentemente. Protocolos e demora de juntada de documentos aos autos ocasionam essa situação. Tal fato deixou-me alerta pois era necessário entender o que ocorreu de forma um tanto linear, com a sequência cronológica dos acontecimentos.

Durante todo o Processo, e em razão da sua extensão e complexidade, a Procuradoria elaborava pareceres narrando de forma resumida tudo que havia acontecido até ali, indicando as páginas em que os atos se encontravam. Como o Processo não é manuseado apenas por uma pessoa mas por diversos funcionários do INCRA e do projeto Quilombolas, bem como da Procuradoria Geral da União, os relatórios permitiam uma otimização do tempo, uma estratégia para que se conhecesse de forma breve e objetiva o que havia acontecido ali. Tomamos como exemplo o

coordenador do Programa de Regularização de Territórios Quilombolas: havia um coordenador quando iniciou o Processo em 2004, entre 2005 até 2006 era outro e, a partir de 2006, um terceiro assumiu. Era necessário informar aos novos integrantes o que havia acontecido até aquele momento.

Na administração pública há uma rotatividade de funcionários e nem sempre aquele que iniciou os trabalhos técnicos o acompanhará até o final. Por vezes, outros funcionários se tornam responsáveis e é necessário um conhecimento mais ágil sobre o que foi desenvolvido até ali, principalmente porque, em diversos Processos, o número de páginas e documentos são elevados. O presente caso é um exemplo que conta ao todo com aproximadamente 4320 páginas. Esses resumos, que são constantes durante o Processo, fazem-se necessários para lembrar o que já foi feito. Também são uma forma de verificar se os procedimentos foram realizados dentro da legalidade e seguindo o que estava previsto na legislação sobre o tema. É como se a todo instante eles atestassem a regularidade dos atos realizados até o momento em que o parecer foi elaborado.

É de fundamental importância enfatizar que, apesar do Processo ter um objeto definido, qual seja a demarcação e titulação do território da Comunidade Quilombola de Linharinho, outras questões foram levantadas e que possivelmente desencadearam ações além dele. Como exemplo temos o caso do IPHAN que, ao ser chamado a manifestar-se por previsão do Decreto 4.887/03 e da IN 20 do INCRA, verificou a existência de um possível cemitério de escravos e um curtume que formariam um rico sítio arqueológico. Dessa forma, o IPHAN alertou sobre os procedimentos que deveriam ser adotados para conservá-lo. Há um objeto nos autos, mas ali diversas outras questões ganham vida própria além dele.

Por fim, convém destacar nesse momento a necessidade incessante dos quilombolas provarem o seu direito. Sempre há discussões e controvérsias sobre assuntos que já estavam consolidados, como o alcance da art. 68 do ADCT e o significado para o termo quilombo. São questionamentos trazidos em todas as contestações e explicados na maioria das peças produzidas pelo INCRA e pela AGU, os primeiros com a defesa do quilombo histórico (contestantes) e os segundos com a sua ressemantização (instituição).

Além disso, há uma forte necessidade de produzir relatórios gigantescos com provas e documentos, anuência dos órgãos do governo e entidades. É como se vivessem a todo momento sob suspeitas, dúvidas, com a necessidade de provar algo que já está tão consolidado na legislação, doutrina e literatura como a autodefinição. Mesmo com normas e publicações de editais, a identidade quilombola permanece questionada conforme escreve Brutolin:

A relação hierárquica entre direitos constitucionalmente reconhecidos e respeitados (direitos ambientais ou ligados ao desenvolvimento econômico, ou a propriedade individual das terras) versus o pleito por direitos das comunidades quilombolas constantemente reduzido a um problema ou fraude. Apesar de novas proposições em torno dos direitos territoriais das comunidades remanescentes de quilombo assentarem-se na interpretação de dispositivos legais, leis, decretos, normas internacionais e estudos, as demandas de grupos organizados parecem não conseguir entrar para o rol das coisas indiscutíveis: como o direito de propriedade afirmado no título devidamente registrado (BRUSTOLIN, 2009, p.208).

Assim, pude perceber que o Processo está permeado por marcas e simbolismos que me auxiliaram na sua leitura. Os conhecimentos que estão ali presentes são como um sistema de enunciados, verdades parciais, interpretações histórica e culturalmente constituídas, sujeitas a novas interpretações a cada leitura (Foucault 1986, p. 149 *apud* CUNHA, 2004p. 292).

Nos tópicos seguintes, trago dois marcadores fundamentais nesse Processo que constitui a análise etnográfica que são as temporalidades presentes e as representações dos sujeitos.

4.2 - As temporalidades presentes no Processo

Nesse subcapítulo buscarei mostrar que no Processo estão presentes diferentes temporalidades, uma vez que nele o tempo não é real mas recriado. Uma das suas características é que pode ser apropriado por quem quer seja e é constitutivo das nossas visões de mundo. Com o Direito não ocorre de forma diferente, ele também é apropriado pelo tempo, possuindo várias facetas, inclusive um caráter arbitrário. Por isso é percebido de formas diversas pelos profissionais da justiça e pelas partes, muito

mais longo e demorado para os segundos. É nesse sentido que o tempo, agente capaz de reestruturar as relações sociais, é desenvolvido nos tópicos seguintes.

4.2.1 - Ação Direta de Inconstitucionalidade 3239/2004: a emancipação lenta e gradual dos sujeitos

O Processo de Linharinho, bem como outros iniciados no Brasil para reconhecimento e titulação das terras de quilombos, sofre influência direta da hierarquia judicial e do panorama nacional sobre o reconhecimento dos direitos quilombolas. Uma das influências mais nítidas são as ações da chamada “bancada ruralista”³⁷ que, dentre outras iniciativas, pediu a declaração de inconstitucionalidade do Decreto presidencial 4.887 de 2003. Tais contextos influenciam as tomadas de posição jurídicas locais de maneira que os agentes contrários à titulação de terras no Estado do Espírito Santo (posseiros, fazendeiros, empresas sucroalcooleiras e celulósicas, juízes etc.) usam os argumentos já debatidos nacionalmente e presentes na ADI proposta perante o Supremo Tribunal Federal como pano de fundo de seus anseios.

Como Bourdieu (1989) explica, no texto jurídico estão em jogo lutas e a leitura desses textos é a forma de se apropriar da força simbólica ali presente. Mas por mais que os juristas na sua aplicação não concordem com os sentidos do texto, eles permanecem inseridos num corpo integrado de instâncias hierarquizadas que estão à altura de resolver os conflitos entre os interpretes e as interpretações. É nessa ordem que o STF, enquanto instância superior, é capaz de produzir uma decisão que obrigará os demais juízes e órgãos da administração público.

A proposição dessa ADI, e de tantas outras que afetam diretamente a vida de uma coletividade, demonstra uma centralidade de ações e poder nas mãos do Supremo

³⁷ No cenário político brasileiro, a bancada ruralista constitui um grupo de parlamentares que defende os interesses dos grandes proprietários rurais, latifundiários e do agronegócio. Parte desses parlamentares são latifundiários que defendem os seus próprios interesses e legislam para si. Projetos de Lei que atacam diretamente os direitos dos indígenas, quilombolas, comunidades tradicionais e unidades de conservação são frequentemente propostos por eles.

Tribunal Federal a quem compete decidir sobre os mais diversos setores da sociedade que antes cabiam a outras instâncias de poder como a família, religião ou escola.

A Ação Direta de Inconstitucionalidade 3239/2004 foi proposta pelo antigo Partido da Frente Liberal (atual Democratas) contra o Decreto 4.887/03. Tinha dois objetivos. O primeiro, de perceber a decantação dos argumentos “fortes” que se opõem aos direitos quilombolas e, posteriormente, como esses argumentos ajudam a sinalizar aos agentes locais a se posicionarem de forma “legal” no Processo. Em segundo lugar, trata-se também de descrever uma característica subjetiva das práticas judiciais relacionadas aos direitos dos grupos minoritários que se expressa na categoria “tempo”. Tal categoria produz uma verdade jurídica que tem dois efeitos: o primeiro é a abstração do coletivo de pessoas que se auto intitulam quilombos na figura jurídica comunidade quilombola; o segundo se traduz em colocar os quilombolas em um espaço de dúvidas quanto aos procedimentos e incertezas e quanto aos trâmites que cabem ao INCRA, uma vez que aqueles perdem o controle sobre os procedimentos vistos como meramente técnicos.

Na ADI alega-se a inconstitucionalidade formal do Decreto 4.887/03 que por lei secundária necessitaria de uma lei prévia que lhe conferisse validade. Questiona-se a desapropriação citada por não estar no rol trazido na constituição Federal. Mas o argumento que vai dar subsídios para os escritórios de advocacias e abrir uma série de possibilidades interpretativas é o critério de autoatribuição utilizado para considerar determinada comunidade como remanescente de quilombo. Convém destacar nesse momento, a divisão do trabalho jurídico que é perceptível nas contestações. As empresas de celulose apresentaram suas contestações representadas por grandes, renomados e especializados escritórios de advocacia do país. Já os demais confinantes, pessoas físicas, que possuíam uma pequena propriedade comparada à empresa, eram representados por escritórios locais de advocacia presentes na própria cidade de São Mateus.

A ação foi proposta em 25 de agosto de 2004 com relatoria do Ministro Cesar Peluso. Somente em 18 de abril de 2012 o julgamento se iniciou com o voto do relator pela procedência da ADI e declaração de inconstitucionalidade do Decreto. Para ele, o Decreto possuía inconstitucionalidade formal uma vez que somente por lei poderia regular o art. 68 da ADCT. Além disso, aduz ser materialmente inconstitucional permitir

que os próprios remanescentes de quilombos indiquem a extensão de suas terras, bem como o estabelecimento de uma nova forma de desapropriação que, a seu ver, se faz desnecessária já que a propriedade é concedida pela própria Constituição. Informa também que a titulação coletiva é inconstitucional por ser a previsão na Carta Magna de somente propriedade individual.

O julgamento foi suspenso a pedido da Ministra Rosa Weber e retomado somente em 25 de março de 2015. Seu voto foi contrário ao do relator pela improcedência da ADI e constitucionalidade do Decreto 4.887/03. Em seu voto, além de abordar juridicamente o assunto, a Ministra Rosa Weber fez uma análise histórica e antropológica sobre a importância das comunidades tradicionais na construção da nossa identidade, destacando que a titulação das terras das comunidades remanescentes de quilombo é um direito fundamental autoaplicável. Destaca também a validade do critério de autoatribuição informando que ignorar o autorreconhecimento significaria descumprir o princípio da Dignidade Humana (BRASIL, 2015).

Até o presente momento somente os dois votos foram proferidos na Ação Direta de Inconstitucionalidade que aguarda a manifestação do ministro Dias Toffoli após pedido de vista. Não há previsão de julgamento, o que remete para o fato de que deixar em suspenso tal decisão tem sido mais favorável aos desejos da bancada ruralista do que uma decisão contrária cuja importância política ultrapassaria o bônus da decisão que recai hoje sobre o judiciário.

Desde a sua propositura passaram-se 12 anos, período em que o direito de propriedade dos quilombolas torna-se incerto, visto que, reconhecida a procedência da ADI, os Processos Administrativos em trâmite no INCRA seriam cancelados e todos os tribunais e instituições deveriam seguir aquele entendimento. A não resposta do STF, nos termos de Bourdieu, é produtora de significados. Para ele,

[...] a ausência de resposta é essencialmente ambígua e pode sempre ser interpretada, por quem tomou a iniciativa da troca ou por terceiros, como uma recusa a responder e uma espécie de gesto de desprezo, ou como uma evasiva provocada pela impotência ou covardia [...] (BOURDIEU, 1996, p. 4).

A falta de julgamento da ADI pelo STF, a despeito de ser garantido pela Constituição Federal brasileira uma duração de processo razoável³⁸, demonstra o receio de lidar com a questão da propriedade, uma vez que interesses conflitantes e desiguais estão envolvidos. A ação pendente beneficia a elite rural contrária à demarcação pois os conflitos fundiários serão mantidos em nível local, ocasião em que estão presentes forças e interesses díspares, ao passo que não se contrapõe ao direito de propriedade dos quilombolas que é assegurado tanto na CR/88, quanto na Convenção 169 da OIT. Ao decidir, um dos polos será oficialmente prejudicado, apesar de que, de certa forma, os quilombolas já o são pela própria demora do Processo.

O termo emancipação lenta e gradual presente no subtítulo deste capítulo foi utilizado para expressar o movimento de abolição da escravidão no Brasil. O processo de abolição nesses termos permitia que os proprietários de escravos encontrassem uma alternativa à mão de obra que inevitavelmente iria se libertar. Ela aconteceu de forma progressiva e sem ruptura que marcasse uma nova condição aos escravos. Por isso a abolição passava por etapas demarcadas, com aumento gradativo dos contemplados com a liberdade, primeiro com a Lei do Ventre Livre (1871), lei dos Sexagenários (1885) até a Lei Áurea (1888). Destaca-se que mesmo após a abolição formal, a emancipação³⁹ dos negros não ocorreu, pois foram abandonados à própria sorte, sem políticas públicas que possibilitasse a sua inserção na sociedade.

Quem defendia essa emancipação era contrário ao abolicionismo imediato, acreditava-se que seria inconsequente e geraria um grande caos por alterar toda a dinâmica da sociedade. A única solução encontrada por eles era o “tempo” para substituir a mão de obra escrava e também para educar e preparar o negro para sua liberdade.

A aproximação feita por mim entre o termo e a situação dos quilombolas se deve ao fato de que o Supremo Tribunal Federal, ao não decidir sobre a questão, aprisiona o referido direito à propriedade deixando sempre margens para dúvidas sobre o seu

³⁸ A razoável duração do processo é uma garantia prevista na Constituição Federal, no artigo 5º, LXXVIII, inserida pela Emenda Constitucional 45, conhecida como a reforma do Judiciário. Nesse artigo assegurou-se aos procedimentos administrativos e judiciais uma razoável duração e meios que garantam a celeridade de sua tramitação.

³⁹ A emancipação do sujeito citada nesse trecho refere-se àquela emancipação atrelada ao pluralismo, em que diversas formas de viver são respeitadas, com possibilidade de exercer juridicamente os seus direitos, conforme foi escrito no Capítulo 2.

futuro. O direito não é negado mas também não é assegurado. Permanece num limbo, meio termo, também numa situação “liminar”. Tal situação permite que os processos jurídicos sobre a questão fundiária quilombola sejam suspensos em todo o território nacional e o argumento de inconstitucionalidade do Decreto 4.887/03 utilizado em todas as contestações para dar voz à nulidade do relatório técnico. O direito é prorrogado num tempo imprevisível, lento e gradual, sem considerar a urgência da questão.

Assim como a temática sobre a libertação dos negros não se deu a partir de uma ruptura revolucionária, mas de forma progressiva, o posicionamento do STF também pode ser entendido dessa maneira. O tribunal poderia já ter decidido sobre a constitucionalidade do Decreto 4.887/03 em uma única sessão, para dar segurança jurídica aos procedimentos utilizados na titulação. No entanto, a cada longo espaço de tempo (8 anos após a propositura da ação foi proferido o primeiro voto e, entre um voto e outro, há um período de três anos) um voto é proferido, o que significa apenas um pequeno passo dado na concretização do direito.

4.2.2 - O Processo “anda”

Embora não tenha pernas, o Processo “anda” como se diz nos corredores dos fóruns e nas conversas sobre ele. É comum, quando se é parte em um Processo ou nele se tem interesse, perguntar qual o seu “andamento” e se ele tem tido “movimentações”. De acordo com essas informações é possível tirar conclusões sobre o seu provável fim, apesar de ser impossível prevê-lo. Esta antropomorfização de uma quantidade substancial de papel preenche a ideia de que ele tem uma espécie de vida própria, que é preciso entender bem para poder obter resultados favoráveis.

A crença na “movimentação do Processo” sugere que há um percurso que tem começo, meio e um resultado final. Para Resta (2014) a racionalidade procedimental indica os caminhos através dos quais deve-se seguir em frente. Independente do seu desfecho, os procedimentos regulam um caminho formal que os atores devem efetuar. Essa série de atos ordenados, que podem ser lidos como um ritual, reafirmam o

Processo como um *corpus vivo*, algo em construção, que tem ritmo e que comporta outras ações em seu decurso. O Processo dá a sensação, para as partes e expectadores, de sempre estar avançando no tempo, partindo de um passado definido para e um futuro incerto (SPENGLER, 2008). É um caminho não linear mas contínuo, em que não raras vezes está associado a morosidade e lentidão.

Os processos judiciais hoje, com o auxílio da tecnologia, têm um campo de pesquisa nas páginas dos tribunais na internet para que se consulte o seu andamento processual. Ali é possível ver o seu desenvolvimento, os atos realizados e até mesmo consultar decisões proferidas pelo judiciário. Sabe-se onde o Processo se encontra e quanto tempo ele está sem nenhuma atualização. Há, no entanto, movimentações descritas que nem sempre são entendidas e que, em muitos casos, refere-se a uma comunicação ou localização interna entre e para os servidores. No Processo Administrativo, esse controle se torna mais restrito, pois via de regra não há como, via internet, informar-se sobre o andamento processual. O Processo Administrativo de demarcação é um caso ainda mais específico, pois os quilombolas têm os seus interesses representados pelo INCRA, que obrigatoriamente deve situar-lhes de todas as informações ali constantes e sobre a sua evolução.

A comunidade também tem essa noção do Processo e sabem que, de certa forma, para que ocorra esse andamento, é preciso atos da sua parte além daqueles que são realizados pelo INCRA para os representar. Falar diretamente ao Processo é uma forma de impulso para que seja mais rápido afinal eles têm pressa. Por isso, em 2008, os moradores da comunidade de Linharinho solicitaram, em ofício escrito à mão, rápidas providências para a identificação e localização das coordenadas das áreas devolutas da comunidade.

No próprio Processo físico também é possível perceber esse impulso por parte da administração. Nas anotações constantes atrás das folhas, funcionários do órgão pedem para dar prosseguimento ao feito, tomando as providências cabíveis. No Processo está presente um tempo e espaço próprio.

A ideia apresentada aqui condensa também a presunção de que há relações de força no andamento do Processo e que estão vinculadas, por exemplo, ao “lugar” (instância de decisão) onde ele se encontra. Essa presunção faz crer que, algo mais favorável

pode ocorrer se ele estiver “no INCRA de Brasília” do que se estivesse em fase de vistas, abarrotando os velhos arquivos do INCRA da Regional do Espírito Santo. No Processo de demarcação de terras quilombolas, a sua localização é de grande significado e pode ter uma vertente positiva e outra negativa. Estar em Brasília pode significar que em breve haverá a publicação da portaria de demarcação ou do Decreto de desapropriação das propriedades que pertencem a terceiros. Mas também pode significar que a solicitação feita pela regional de Brasília é uma forma de barrar o Processo em razão de interesses e influências política e econômica.

Na entrevista realizada com um técnico do INCRA que participou do projeto de regularização fundiária quilombola no Espírito Santo, ele me informou que o Processo era encaminhado para Brasília por solicitação com o intuito de travar o Procedimento Administrativo na superintendência Regional do INCRA-ES. Ao falar sobre a evolução dos Processos, disse que esse argumento era utilizado exaustivamente pelo governo da presidenta Dilma, o que impossibilitava serem praticados novos atos rumo à titulação.

Quando criaram a política, tinha a noção de quilombos que moravam no fim do mundo, em terras insignificantes, ruins. Mas quando se colocou em prática, descobriu muitas famílias. Só em Sapê do Norte eram mais de 2000 famílias. Quando começa a perceber que isso não se encontra nas bordas do agronegócio, mas no centro, a coisa muda de figura. A solução foi criar Instruções normativas e administrativamente procrastinar o processo. **No governo Dilma, Brasília pediu todos os processos, que ficaram parados lá, com a intenção de procrastinar. Isso aconteceu com muitas comunidades. Eles utilizavam desse expediente com a intenção de procrastinar, travar as demarcações** (Entrevista com técnico do INCRA, Vitória, 2017, grifos nossos).

A concepção de um Processo que “anda” é o entendimento comum do campo jurídico e também das pessoas, que creem na sua eficácia se os atos forem atualizados com a mudança de status da movimentação interna. O andamento possui uma força simbólica, pois mostra que o Processo não está estacionado e que não há, por parte da administração, descaso com as situações ali abordadas. Mesmo que a passos lentos, ele “caminha” para o desfecho.

Dessa forma, o “andamento” do Processo significa que ele está em constante desenvolvimento, que segue um relato não linear diferente do que ocorre em relatórios, mas visa reconstituir tudo aquilo que perfaz o passado, com um objetivo certo e um futuro indefinido (GARAPON, 1997).

4.2.3 - O Processo tem prazo, mas não tempo

A intenção neste tópico é contrapor o prazo previsto na legislação com o tempo de vida do Processo que vai desde a sua a propositura até o seu encerramento, seja com a publicação da portaria de titulação, seja com a sua anulação como é o do Processo estudado. Existe ali um tempo que é determinado, que nomino como prazo, e um tempo indeterminado que se prolonga por vários e longos anos. O tempo do Processo não resulta unicamente de regras processuais.

Há prazos previstos na legislação que devem ser cumpridos pelas partes, sob risco de preclusão das suas alegações e que nem sempre são cumpridos pelos órgãos públicos. O INCRA está vinculado a prazos que deveriam ser cumpridos porém, se não realizados no tempo previsto, nada acontece. O prazo que era fixo é aumentado para a realização de determinado ato e o Processo se estende por um tempo que não está presente na legislação ou nos manuais do Direito.

É nesse sentido que Resta (2014) afirma que o tempo é um recurso não igualmente distribuído no Processo, o que significa que, em um conflito, o tempo que alguém perde é ganho pelo outro. Caso, por exemplo, um prazo não seja cumprido, haverá a possibilidade de se considerarem como verdadeiras as alegações. Aqui, caso o INCRA não realize o ato processual no tempo certo, quem ganhará são os contestantes que mais tempo poderão manter-se na terra e acumular argumentos para uma futura defesa.

Para DaMatta (1997, p. 83), os ritos ajudam a construir e a criar o tempo na medida em que engendram cortes nas rotinas sociais. Pode-se afirmar que, a despeito dos prazos estarem previstos em lei, a vida burocrática dos Processos dentro da administração não possui um tempo definido para se findar. Spengler (2008, p. 56) ensina que se por um lado,

a instituição do Direito positivado e de todo o seu conjunto de rituais tem por objetivo a segurança e a certeza jurídicas, por outro lado, toda a temporalidade que se absolutiza é virtualmente desinstituinte.

Consequentemente, nossas representações mundanas são atingidas pela relatividade e as certezas são abaladas

Não raras vezes, encontramos Processos Administrativos e Judiciais que se prolongam no tempo aguardando a solução de conflitos por décadas. A ADI 3239/2004 é um dos exemplos citados. Ela possui prazos previsto em lei específica, prazos determinados por seu relator, mas se estende por 12 anos, um tempo indeterminado que coloca o futuro apenas como incerteza. O Processo Administrativo de Linharinho que analiso foi iniciado em 2004 com a constituição da equipe técnica e se encerrou em 2011, a despeito de ter uma legislação que assegurava os procedimentos e o prazo para a sua realização.

Os fatos que ocorreram durante a sua tramitação estavam além da previsão normativa e do que poderia ser previsto pelo INCRA. Durante a sua tramitação administrativa, mesmo sem esgotar essa via, a multinacional celulósica propôs ação mandamental no judiciário para anulação do procedimento. Esse fato ocasionou que o Processo tivesse um prazo maior do que o inicialmente previsto pelos técnicos do INCRA. É nesse sentido que o Processo tem uma vida própria e, durante o longo tempo em que decorre, apresenta avanços e recuos, peripécias, uma alternância de esperança e de pessimismo e, quando o fim se aproxima, a tensão. O Processo é uma revolução completa (GARAPON, 1997).

No Processo Administrativo que busca o reconhecimento da propriedade quilombola, também é possível verificar o contraponto entre prazo e tempo. Usando como exemplo as contestações, é possível perceber que, a princípio, é estabelecido que o prazo para os interessados contestarem o RTID é de 90 dias, possuindo a Administração o prazo de 180 dias para julgá-lo. Ao que parece, em 270 dias haveria um resultado. Na realidade burocrática do Processo, o que ocorre é que anos se passam apenas para a análise das contestações, afinal, o prazo para decisão se inicia após a notificação do último confinante.

No Processo de Linharinho, pela conclusão do RTID, foram encontrados três confinantes proprietários das terras que pertenciam à comunidade e posteriormente foram notificados para apresentar a sua defesa. Em maio de 2006 o último confinante foi notificado marcando o início da contagem do último prazo para contestar. Ocorre que em 2007, após a publicação da Portaria de Reconhecimento e Delimitação, outros

confinantes demonstraram interesse no processo apesar de não terem sido notificados. O prazo para contestar é reaberto para esses interessados, com necessidade de se alterar o relatório técnico, já que na época da sua elaboração não sabiam da sua existência de outros confinantes.

O que a princípio é apenas mais um prazo para a Administração acaba por tornar-se tempo indeterminado. Esse tempo indeterminado prolonga a situação dos sujeitos quilombolas que permanecem à margem da sociedade aguardando a alteração do status capaz de lhes inserir numa nova categoria de sujeitos de direitos de propriedade.

4.2.4 O tempo suspenso e as formas de controle do direito

O Direito apropria-se do tempo e é capaz de efetuar um controle sobre determinadas situações. A demora para a solução de certos litígios é capaz de congelar o próprio direito, ou ainda, de torná-lo ineficaz uma vez que, quando a decisão for proferida, talvez o objetivo tenha se perdido.

Adriana Vianna (2014), ao discorrer sobre Processos Judiciais de guarda, destaca o tempo como um dos seus elementos. Para ela, as vidas documentadas que se encontram em gavetas, em arquivos e em pastas enumeradas carregam espaços temporais que registram situações específicas que ocorrem fora do Processo. Como exemplo disso tem-se as idas e vindas a uma unidade administrativa para regularizar determinada situação de fato ou o retorno à delegacia para dizer que a relação está harmoniosa e quer retirar a queixa contra o companheiro. São situações que ocorrem fora do Processo enquanto os prazos ali previstos são estendidos por 30 dias, por mais trinta e talvez mais um pouco, a depender da dedicação da instituição.

Nesses intervalos de tempo entre decisões, trâmites administrativos, idas e vindas dentro e fora da instituição, pedido de pareceres da AGU, da Segurança Institucional é que o Direito exerce o seu controle, afinal, enquanto o Processo não chegar ao fim, o direito à propriedade não será reconhecido. Esse tempo suspenso é um resultado de forças de poder distintas que são capazes de congelar a situação dos quilombolas

realizando o controle daquilo que lhes é assegurado tanto na Convenção 169 quanto na Constituição Federal: o direito à propriedade das terras que tradicionalmente ocupam.

Destaca-se também que, se o tempo muda as práticas e no Processo ele é recriado, as leis, normas e entendimentos também são mudadas com ele. Uma determinada norma que vigia anos atrás, pode ter sido revogada por não atender as demandas atuais. Essa mudança na legislação também é percebida no Processo de demarcação quilombola. Durante a tramitação do Processo Administrativo de Linharinho, inicialmente tinha-se como norte para a sua procedimentalização o Decreto 4.887/03 e a IN 16 do INCRA, no entanto, no decorrer da sua tramitação, novas Instruções Normativas foram editadas, instituindo novos procedimentos.

Nessa alteração normativa em que substitui-se a IN 16 pela IN 20, o Processo Administrativo analisado se perdeu. O Tribunal Regional Federal da Segunda Região decidiu que os procedimentos estabelecidos na IN 20, como a notificação prévia ao trabalho de campo, não foram cumpridos, apesar dessa instrução não vigorar à época do início dos trabalhos. O tempo que se propagava sem perspectiva de termo no Processo Administrativo, permitiu que as novas normas criadas e prejudiciais (a IN 20 dificultou os procedimentos ao trazer diversos novos requisitos que deveriam ser cumpridos) aos quilombolas fossem também aplicadas àquele Processo que encontrava-se pendente. De certa forma, a morosidade nos Processos administrativos possibilita que o campo do Direito exerça um controle sobre determinadas situações, ora estabelecendo novos direitos, ora os restringindo.

4.3 As representações dos sujeitos quilombolas no Processo

Busco nesta seção analisar a forma como os sujeitos quilombolas são vistos pelas partes no Processo e como a propriedade é questionada. Merece destaque, neste ponto, como a visão nas contestações demonstram um racismo naturalizado e como, de certa forma, buscam desmoralizar os sujeitos das comunidades e atrelá-los apenas à visão histórica. A descrição de trechos na íntegra, conforme constam no Processo,

é uma forma de mostrar a verdade contada de acordo com os olhares e interesses dos contestantes.

As contestações são documentos com muitas páginas no Processo. A contestação da empresa celulósica, por exemplo, totaliza 177 páginas. Por serem muito extensos, apenas alguns trechos são trazidos para análise pois, ao meu ver, são representativos do que consta nos autos e a intenção dos contestantes. Apresentarei os argumentos de quatro contestantes tendo em vista que o restante possuía os mesmos procuradores e os argumentos eram repetidos, apenas adaptados à realidade fática.

Em todo Processo, seja penal, cível ou administrativo, há uma reorganização da própria vida comum, cotidiana e banal nos autos, por meio de uma trajetória linear e lógica, aquilo que Pierre Bourdieu (2006) denomina de Ilusão biográfica⁴⁰. Os contestantes, antes de iniciarem suas alegações de mérito, buscam se caracterizar e descrever de forma positiva, deixando em evidência aquilo que pode ser considerado relevante para a construção da decisão pela administração, afinal, conforme afirma Roberto Kant de Lima (2009), a decisão é uma escolha entre os diversos contraditórios ali presentes.

Ao recontar as suas trajetórias nos autos, as partes escolhem aquilo que deve ser omitido e o que merece ser destacado ou sublinhado. Para Scaramella (2015), há uma intenção autobiográfica no ato de organizar a própria vida no Processo e, nesse sentido, o real é manipulado de forma a encontrar a melhor a versão de nós mesmos ou, no caso das contestações, a melhor versão do cliente que é defendido pelo advogado.

Seguindo tal lógica, verifiquei nas contestações que os contestantes iniciam alegando questões procedimentais e que colocam em questionamento a forma da realização do Processo Administrativo. Buscam deslegitimar o procedimento apontando condutas do INCRA que, segundo o seu entendimento, eram ilegais e passíveis de anulá-lo. Por isso, em todas as contestações apresentadas no Processo, no total de oito, há a alegação de ausência de ampla defesa e contraditório com fundamento tanto na

⁴⁰ A ilusão biográfica refere-se aos caminhos, ferramentas que se escolhe ou omite para construir sua biografia. Na biografia, há uma busca pela coerência dos relatos, em uma sequência ordenada de relatos inteligíveis (2006). Nela há um trabalho de coleta, triagem e construção de uma narrativa biográfica. Por vezes, para se construir uma biografia, argumentos são destacados e outros são esquecidos na construção daquela literatura, desde que haja uma coerência e constância.

Constituição Federal quanto na IN 20 do INCRA. Também destacam em sede preliminar alguns pontos: a ilegitimidade do INCRA para realizar o procedimento que, nos termos do artigo 27, VI, c da Lei 10.683, competiria à Fundação Cultural Palmares; a inconstitucionalidade do Decreto 4.887/03 por impossibilidade de um decreto regular uma norma constitucional; a impossibilidade de desapropriação por não estar presente na Constituição Federal. Esses são argumentos que estão presentes em todas as peças de defesa e de maneira uniforme: primeiro trazem o argumento e depois colacionam doutrinas e jurisprudências para fortificar o seu argumento.

A multinacional de Celulose, de maneira específica, trouxe alegações que diferem a sua contestação. A primeira delas, que não foi citada pelos outros contestantes, é a alegação preliminar de falsidade das assinaturas dos membros da comunidade ao solicitar a certidão de reconhecimento pela Fundação Cultural Palmares. Falsidade totalmente descaracterizada pois foi afirmado pelo INCRA que tratavam-se de rubricas. A empresa alegou que, caso as assinaturas constantes no pedido de reconhecimento não fossem verdadeiras, a Fundação Cultural Palmares não poderia sequer ter certificado a comunidade de Linharinho e, portanto, a Superintendência Regional do INCRA-ES não poderia ter deflagrado o Processo Administrativo (Contestação da Empresa, 2006).

O segundo argumento utilizado ainda preliminarmente pela multinacional é de suspeição de um dos membros da equipe técnica por manter uma inimidade notória com a empresa, o que se verificava por escrever uma dissertação de mestrado sobre os efeitos da indústria de celulose nas comunidades tradicionais no norte do Estado do Espírito Santo.

Há uma busca não apenas por desqualificar os sujeitos quilombolas mas, também, de desqualificar e deslegitimar todo o Processo Administrativo com exposição de possíveis falhas. A intenção era mostrar que um Processo realizado de forma equivocada não deveria prosperar.

Nas defesas administrativas, os contestantes destacam a aquisição por meio de compra (buscam demonstrar a força do instrumento de compra e venda devidamente registrado), o que produzem ali e o que a terra significa no sentido de reprodução. No caso das empresas de celulose, elas destacam principalmente a sua importância para

o desenvolvimento econômico da região e o quanto a sua chegada ao norte do Espírito Santo foi enriquecedora em termos de trabalho e renda. Destacam também o seu compromisso com o meio ambiente e a preocupação com as comunidades quilombolas do Sapê do Norte e que, por isso, desenvolvem projetos conjuntos. Uma ilusão biográfica a fim de provocar, naquele com quem estabelecem uma interlocução, uma versão positiva de si mesmo. É uma apresentação de si, uma produção nos termos de Bourdieu (2006).

Nesse sentido, a empresa busca trazer programas por ela financiados que auxiliam diretamente a comunidade de Linharinho e seus membros, com o intuito de demonstrar que o seu papel no norte do Estado é apenas levar trabalho e desenvolvimento. Ela destaca como principais programas a farinha de Linharinho e o programa bons vizinho. Sobre isso, afirma:

Além da implantação [...] ter obedecido toda uma lógica de desenvolvimento econômico e social por meio do aproveitamento das terras com menores índices de produtividade no Espírito Santo, a atuação da [empresa] ocasionou benefícios diretos e indiretos para as populações dos municípios sob sua área de influência, incluindo o de Conceição da Barra e, em especial, a comunidade de Linharinho (Contestação da Empresa, 2006).

A relação que se diz tão amigável é extremamente complexa, pois é uma relação de forças desiguais em que a comunidade sucumbe aos interesses da multinacional para manterem a sua própria existência. Ao mostrar tais programas e uma relação falsamente de equilíbrio, de emprego e renda gerada pela empresa aos quilombolas, ela cria uma ideia para o intérprete de que, como verdadeira proprietária das terras, mantém o desenvolvimento econômico e também busca um desenvolvimento social.

Ao contestar cada núcleo familiar da comunidade, a empresa informa que parte dos seus membros são agraciados com os programas por ela desenvolvidos, o que auxilia no seu sustento. Destaca que a permanência dos quilombolas no local de forma digna só acontecia em sua razão, que de forma gratuita e generosamente, oferta possibilidades de trabalho. É o caso, por exemplo, dos núcleos Morro e Mateus de Ernesto e Benedito Corumbá em que alguns de seus moradores fazem parte do Programa de Fomento Florestal. Mais uma vez a esfera do desenvolvimento contrapõe-se à esfera do tradicional.

Após representarem uma versão afirmativa de si, eles trabalham com a desconstrução do sujeito quilombola, inferiorizando-os e até criminalizando-os como é no caso da falsificação das assinaturas. Um dos contestantes - que chamo aqui de **Contestante 1** (a identidade é preservada por serem pessoas físicas) - também informa que o procedimento administrativo possibilitou que a comunidade já se reconhecesse como proprietária e realizasse invasões.

O maior mal já está feito, os considerados remanescentes acreditam, porque o INCRA assim os fez, que têm de fato direito às extensas quantidades de terras que vem sendo demarcadas e o resultado é que vemos aqui mesmo, no Município de Conceição da Barra: Remanescentes da Comunidade do Linharinho invadem terras que foram declaradas pelos Requeridos, como pertencente à comunidade, no entanto, não houve ainda qualquer processo de desapropriação e eles já se instalaram (Contestante 1, 2006).

Outra alternativa utilizada em todas as contestações é a descaracterização da categoria “quilombo contemporâneo”, que é uma ressemantização do termo quilombo, ligando-a à realidade atual e constitucional em razão da sua pluralidade de constituição. Para eles o significado de quilombo é apenas atrelado ao sentido histórico em que quilombolas seriam aqueles que descendem de escravos fugitivos que estavam naquela propriedade desde 1888. Vale destacar alguns trechos das peças processuais que trazem essa visão restritiva ligada unicamente ao quilombo-histórico. A princípio, tem-se o **Contestante 1** para qual o termo remanescente foi introduzido nos últimos anos na região:

Vale lembrar que o termo “remanescentes de quilombo” ou “quilombola” foi introduzido nos últimos cinco anos na região de São Mateus e Conceição da Barra. Uma simples conversa com pessoas mais antigas que não sejam às ligadas às ONGs ou aos movimentos por ela instruídos revela a novidade (Contestante 1, 2006).

Acrescenta ainda:

As pessoas contratadas pelas ONGs responsáveis pela elaboração do relatório vem trabalhando a alguns anos na disseminação de conceitos e palavras para o recolhimento de entrevistas que pudessem sustentar esse relatório que tem como objetivo de impressionar autoridades, intelectuais e a comunidade em geral (Contestante 1, 2006).

Para ele, Organizações Não Governamentais foram contratadas para instruir pessoas comuns a denominarem-se de quilombos. Seria uma ficção criada por estudiosos para beneficiar tais pessoas e também com intuito de impressionar a comunidade acadêmica ou autoridades. De certa forma, está correto ao afirmar que o termo foi

introduzido recentemente na comunidade, até porque “remanescentes de quilombo” foi uma categoria nova trazida na ainda jovem Constituição Federal e, mesmo depois de incluída, houve inúmeros debates até fixarem a sua significação, desvinculando-a de requisitos objetivos para comprovação de pertencimento à terra desde antes de 1888.

A comunidade sempre soube da sua origem, do seu pertencimento e isso é descrito no relatório realizado por uma equipe especializada e designada para esse fim. No entanto, para conscientização de um novo Direito que lhes era assegurado, a Fundação Cultural Palmares e o meio acadêmico desenvolveram trabalhos de outra ordem na região, envolvendo o direito à terra e as Políticas Públicas em um novo contexto distinto daquele do período colonial, onde a palavra quilombo suscitava uma perspectiva criminal.

Num sentido próximo, tem-se também o **Contestante 2** que, seguindo a mesma lógica, afirmou que “para ser um remanescente de quilombo, não basta ser negro, é preciso que sua ancestralidade provenha dos negros foragidos que se escondiam no meio do mato, em lugares escondidos e de difícil acesso” (Contestante 2, 2007).

A trajetória histórica do termo quilombo é realizada em todas as contestações e chegam a uma mesma conclusão: Remanescente de quilombos são aqueles que descendem de negros foragidos e que em 1888 já estavam ocupando as suas terras que eram sempre em lugares isolados e de pouco acesso. Nesse momento, a visão simplista dos quilombos é a única invocada: quilombos em locais distantes, com propriedade pequena e homogêneos em sua composição. Esse argumento é totalmente desconstruído por Treccani (2006) e Almeida (2006). Eles nos ensinam que os quilombos eram heterogêneos desde a sua criação, abrigando escravos, indígenas e estrangeiros. Não eram lugares isolados e em muitos quilombos havia troca e venda das mercadorias produzidas por quem passava pela região.

No trecho abaixo, retirado da **contestação 2**, é possível perceber a visão restritiva e diminuta sobre o negro e a sua possibilidade de ser proprietário de terras:

Certamente nenhum quilombo alcançou uma área de tamanhas proporções como se pretende alegar. Os quilombos, conta a história, não passavam de um hectare, que é o equivalente a um campo de futebol. [...] Assim, **os tais remanescentes** são aqueles que descendem diretamente dos negros que viviam nos quilombos existentes desde antes de 1888, e permanecem ou

permanecerem, no mesmo local onde antes se utilizavam de refúgio, até 1988, data da promulgação da Constituição Federal ou até a presente data. (Contestante 2, 2007)

Ainda seguindo essa linha de argumentação, tem-se a empresa de celulose que repudia qualquer interpretação plural para quilombo, apesar da ressemantização do termo ser algo aceito pelos pesquisadores e pelos aplicadores do Direito:

Desta maneira, o que seria um quilombo com raízes históricas passa a ser um movimento social dos tempos modernos, com outra acepção, outro alcance e, por conseguinte, titulares de direitos de outra natureza. [...] Além do mais, não será por meio de uma alteração semântica injustificável que se resguardará a cultura de um povo. Fica evidente que tal argumento foi utilizado, prática recorrente ao longo deste processo administrativo, em face da falta de argumentos histórico-jurídicos e justificativas plausíveis para se alcançar a inconstitucional desapropriação de terras quem a elas não tem direito. (Contestação da empresa, 2006)

A empresa acrescenta ainda que vender a imagem de um quilombo contemporâneo era um ato de irresponsabilidade pois seria uma forma de justificar o fato do Estado retirar a terra dos mais ricos e transferi-la para comunidades rurais pobres. No seu dizer, o Estado agia como Hobbin Hood. Esse trecho compara o direito à propriedade daqueles grupos tradicionais e vulneráveis ao ato de roubar de uns e transferi-los a outros, sendo que, para que a titulação ocorra, é necessário um rigoroso Processo Administrativo e uma futura desapropriação com a devida indenização aos proprietários. Atrela-se o ato de roubar à titulação.

Não se sabe ao certo qual seria a motivação para tanto, mas fica a certeza de que os autores do Relatório Técnico não avaliaram as consequências de seus atos, ao tentar vender a imagem de um quilombo contemporâneo. Mesmo que uma das intenções dos autores do relatório técnico fosse a de agirem como o lendário personagem inglês Robin Hood, que “roubava dos ricos para dar para os pobres”, e, para tanto, utilizassem o mais conhecido dos conselhos do cientista político renascentista Nicolau Maquiavel – “os fins justificam os meios”, valeria a pena roubar dos moradores daqueles povoados o direito inalienável de conhecer as próprias raízes e de ver a sua história legitimada? (Contestação da empresa, 2006).

Outra argumentação recorrente é a de negar o direito da comunidade ao afirmar que conceder-lhe as terras seria um retrocesso em razão de serem grandes áreas produtivas, enquanto os quilombolas não saberiam o que fazer com a terra além do plantio da mandioca. Buscava diminuí-los e desmerecê-los diante da forma produtiva que a terra era utilizada por eles. A titulação da propriedade de quilombos era, assim, regredir todo o desenvolvimento que foi conquistado nas últimas décadas com o avanço e investimento nas propriedades reflorestadoras de eucalipto na região. Aqui dualidades são postas em jogo: progresso x tradicional; conhecimento especializado

x conhecimento tradicional; civilizado x selvagem. O **contestante 2** destaca a sua superioridade no manejo da terra em relação aos quilombolas:

Querer desapropriar fazendas produtivas e que geram emprego como a dos Requerentes, para que se forme um novo quilombo, é regredir mais de cem anos na história. É causar prejuízo a milhares de pessoas em proveito de um grupo ínfimo de pessoas que sequer necessitam ou tem capacidade de cuidar de tamanha terra. (...) Toda a comunidade do Linharinho que aqui se considera possui seu pedaço de terra nada cultivada além do aipim, tradicional nessas comunidades (Contestante 2, 2007).

O trecho acima demonstra a visão que eles têm daquele grupo: atrasados, limitados, incompletos e incapazes de gerir tamanha propriedade. A mandioca seria sua única forma de subsistência enquanto ele, proprietário, devido ao capital financeiro e poder político, tinha capacidade de desenvolver diversas culturas e gerar com isso emprego e renda para a região. O seu papel é sempre mostrar os quilombolas como sujeitos incompletos e incapazes. Atréam até mesmo a pobreza na região ao que eles consideram como um saber limitado à produção de poucas e não rentáveis culturas.

Para Silva (2012), foi naturalizado que os espaços ocupados pelas comunidades tradicionais eram espaços vazios e disponíveis para a implementação de grandes projetos econômicos como represas, barragens, monocultura do eucalipto, exploração de gás e de petróleo. Como mencionado acima, garantir a propriedade a essas comunidades é regredir no tempo, por isso é natural que elas sejam descartadas pois seus modos de vida tradicionais são incompatíveis com a modernidade e as necessidades da sociedade atual. O mesmo contestante citado acima ainda acrescenta:

[...] Nada faz sentido e tudo leva a um grande prejuízo dos proprietários de terra e do próprio Município. Somente à titulação, a pretensão é de que os processos administrativos desta natureza continuem e atinjam cerca de 90% no município de Conceição da Barra. (Contestante 2, 2007)

No mesmo sentido é a defesa do **constante 1**:

Cumpra observar ainda, neste passo, que nunca foi tradição dos negros fazer grandes culturas agrícolas e muito menos ter propriedades com culturas diversificadas. Suas culturas se limitavam ao feijão, mandioca e aipim, milho e algumas frutas como jaca, coco e manga. [...] No relato sobre a farinha pode-se compreender facilmente a incerteza do preço na hora da venda e que, muitas vezes, nem os negros colhem a mandioca para fazer a farinha por que não vale a pena. Uma das causas da pobreza na região foi exatamente porque só sabiam produzir farinha. (Contestante 1, 2006)

Esse mesmo contestante afirma que a política de regularização fundiária é uma forma de conceder gratuitamente vantagens indevidas apenas para um pequeno grupo enquanto diversos outros segmentos da sociedade estariam desamparados. Aliás, o argumento da gratuidade das terras por parte do Estado é usado com frequência, destacando sempre que poderia gerar prejuízo ao erário. Ora, por que mobilizar tantos recursos para comunidades que sempre viveram marginalizadas e que não trarão os retornos que a monocultura do eucalipto traz?

Hoje não há mais interesse ou necessidade de conceder-se vantagem à custa do erário em favor de um pequeno grupo que para a região migrou de outros locais e Estados, e não tem vinculação histórica com a região e muito menos com escravos que por lá passaram, se é que passaram, porque quilombo, naquele local, nunca existiu (Contestante 1, 2006).

O **contestante 3**, com relato próximo, questiona o tamanho da área delimitada no relatório. Para ele, o direito assegurado na constituição é uma forma de se tirar a terra do proprietário e transferir para um terceiro que não a merece e que não saberá nem mesmo utilizá-la. Não debatem a importância dessa política de regularização fundiária e ocultam todo o avanço conceitual e jurisprudencial sobre a questão. Não reconhecem a dívida histórica que se tem com a população negra que foi escravizada e durante séculos carregou a marca da invisibilidade.

Tantas e tantas famílias tem sequer onde morar, enquanto que os remanescentes (assim considerados no relatório) têm a terra (e um considerável pedaço de terra), dela retiram sua subsistência e como bem descreve o relatório, e ainda obtêm ótimos lucros. [...] Os remanescentes se mantêm até hoje nas terras que ocupam, lá produzindo sua subsistência e desenvolvendo suas famílias. Não é lícito e nem razoável, conceder-lhes de forma gratuita e generosa mais de nove mil hectares de propriedades rurais produtivas (Contestação 3, 2007).

O que se vê presente no discurso dos contestantes e também no discurso de órgãos do próprio governo, como o Gabinete de Segurança Institucional⁴¹, é uma forma de racismo muito presente na sociedade atual em que é permitida a degradação ambiental e a destruição de comunidades tradicionais em razão de um modelo estrito de progresso econômico. E para manter dominação que é territorial, econômica, política e simbólica, suas ações são impregnadas de racismo, diminuindo as ditas populações, classificando-a como inferiores e prejudiciais para o desenvolvimento.

⁴¹ Sobre isso falarei no capítulo 5 item 5.1 ao descrever o Processo Administrativo.

Herculano (2008) ensina que o racismo é a forma pela qual desqualificamos o outro e o anulamos como não-semelhante. Esse ato de anular o diferente é que faz aceitar e considerar como normal a pobreza e vulnerabilidade de toda grande parcela da sociedade brasileira que vive em situações degradantes, com baixos níveis de escolaridade, violência circundante e sem políticas públicas que as contemple e busque resgatar o mínimo da sua dignidade. As diferenças são naturalizadas e não respeitadas, imputadas ao denominador “raça”. Para o mesmo autor: “colocando o outro como inerentemente inferior, culpado biologicamente pela própria situação, nos eximimos de efetivar políticas de resgate, porque o desumanizamos” (HERCULANO, 2008, p. 16).

É nesse sentido, que ele destaca tais práticas como racismo ambiental⁴², ou seja, um conjunto de ideais e práticas da sociedade e dos governos que aceitam a degradação humana e ambiental sob a justificativa da busca por desenvolvimento. Há uma naturalização implícita da inferioridade de determinados segmentos da população afetados como os índios, negros, pescadores, trabalhadores pobres e extrativistas que suportam as consequências negativas do crescimento econômico. Afinal, alguém deve se sacrificar para que o restante progrida (Herculano, 2006).

São vários os exemplos acima em que os contestantes destacam a inferioridade do camponês negro, seja por não saber fazer nada além do plantio e manuseio da mandioca, seja porque ele é incapaz de administrar uma terra de tamanhas proporções. Ora, apenas uma classe que implicitamente é superior, à qual ele se enquadra, é merecedora de tamanha propriedade pois somente eles teriam os meios de levar o desenvolvimento para a região. Neste desenvolvimento está incluído

⁴² Racismo ambiental surgiu no Estados Unidos e é uma das vertentes da justiça ambiental ligada às minorias étnicas. O movimento por justiça ambiental surgiu em 1978 quando se tornou público o caso Love Canal. Uma população operária branca, no Niágara, descobriu que vivia sobre um canal em que era depositado uma grande quantidade de rejeitos altamente tóxicos. Essas famílias que ali moravam passaram a lutar por indenizações, direito a saúde, etc. Nesse movimento não foram consideradas questões raciais. Ai iniciava-se um movimento por justiça ambiental. Em 1982 uma população negra de Werren County, na Carolina do Norte (EUA), com o apoio do movimento negro, se revoltou contra a instalação de um aterro tóxico que seria realizado em sua vizinhança. Nesse ano houve o primeiro protesto pelos afro-americanos contra o que chamavam “racismo ambiental”. Segundo Herculano “A partir daí, o movimento negro norte-americano sensibilizou congressistas e o US General Accounting Office conduziu uma pesquisa que mostrou que a distribuição espacial dos depósitos de resíduos químicos perigosos, bem como a localização de indústrias muito poluentes nada tinham de aleatório: ao contrário, se sobrepunham à distribuição territorial das etnias pobres nos Estados Unidos e a acompanhavam” (HERCULANO, 2008, p. 3). Nesse contexto surgiu o conceito de racismo ambiental, que remete às injustiças e desigualdades sociais que recaem sobre as minorias étnicas em estado de vulnerabilidade.

amparar uma classe tão desprestigiada (a seus dizeres) como a dos quilombos com trabalho e “ações sociais”.

A multinacional presente na região, por exemplo, ao destacar na sua peça de defesa o aumento do IDH da região após a sua instalação, bem como a renda gerada para o Município, busca contrapor o desenvolvimento com o direito constitucional dos quilombolas à propriedade e também justificar os danos ambientais causados. A sua existência na região é de tamanha importância, quase que de exclusiva dependência, e isso justificaria protelar o direito da comunidade. Afinal, a quem proteger, aquele que trouxe o desenvolvimento ou aquele que tira terras produtivas do mercado e pouco produz?

Lays Helena Paes e Silva (2012) ilustra bem a situação ao afirmar que as populações tradicionais tem seus modos de vida considerados como anormais, exóticos, parados no tempo, distante da modernização e do progresso e que, por isso, elas são vistas como um obstáculo que impede a melhoria das condições na região tais como geração de empregos, aumento na arrecadação de impostos e visibilidade.

O que essas representações demonstram, ao final, é que os sujeitos buscam ser construídos dentro da prática processual, a fim de propiciar efeitos de verdade. Por isso destacam certos elementos que lhes são favoráveis e escondem outros, mesmo que para isso tenham discursos permeado por alegações racistas. Assim, o Processo enquanto uma prática social define tipos de subjetividade, formas de saber e relações entre o homem e a verdade (FOUCAULT, 2005).

5. UM QUILOMBO CONTESTADO (CASO LINHARINHO)

Nesse capítulo busco descrever como ocorreu todo o Processo da Comunidade de Linharinho na busca por sua titulação. Após explicado os procedimentos previstos na legislação, que compõe o rito processual, parto do caso concreto discorrendo sobre todas as etapas realizadas, tanto na fase administrativa quanto naquela de judicialização do conflito. Convém lembrar aqui os ensinamentos de Adriana Vianna (2014) que destacam que o trabalho de registro, descrição e escolha das marcas significativas passa pela consideração não apenas do que é mostrado nos sedimentos documentais mas por aquilo que conduz nosso olhar, como por exemplo os argumentos que se reiteram ao longo de diferentes peças documentais de um Processo, ganhando relativa autonomia e força

5.1 O Processo Administrativo: a construção da esperança

Antes de iniciar a descrição do Processo Administrativo de Linharinho, convém primeiro fazer uma contextualização da Comunidade com as suas características principais à época do requerimento para titulação. As informações coletadas foram retiradas do próprio Relatório Técnico de Identificação e Delimitação realizado pelo INCRA em parceria com a Universidade Federal do Espírito Santo e também de pesquisas acadêmicas que discorriam sobre o assunto.

Linharinho é uma comunidade remanescente de quilombo presente no Município de Conceição da Barra no norte do Estado do Espírito Santo. Seus antepassados, conforme consta no Relatório Técnico de Identificação e Delimitação, vêm do quilombo fundado pelo Negro Rugério, onde hoje também é o povoado de Santana. A comunidade era composta, à época do relatório, por aproximadamente 35 famílias e 150 moradores, número bem inferior ao período anterior ao desenvolvimento da monocultura de eucalipto e da agroindústria na região.

O povoado de Santana foi o local onde se estabeleceu a Fazenda de Dona Rita da Conceição da Cunha, cuja família detinha grande poder econômico e político na

região. Um dos escravos de sua propriedade era justamente o citado Negro Rugerio que pela sua sagacidade instalou ali um quilombo. Segundo relato do RTID que utilizou fontes históricas como o escritor e jornalista Maciel Aguiar, o quilombo do Nego Rugerio prosperou graças a acordo político com Dona Rita. Esse acordo garantia que toda a farinha produzida pelos escravos livres, que eram numerosos, seria vendida a ela, que poderia assim manter seu comércio de exportação. Com esse acordo, Dona Rita permitia que os escravos fugidos se instalassem às Margens do Rio São Domingos e ela não precisava mais preocupar-se com eles (Aguiar, 1995, p. 18-19 *apud* RTID, p. 40, 2005).

No relato da comunidade, enviado à Fundação Cultural Palmares solicitando a certificação de autorreconhecimento como comunidade quilombola, é possível verificar as informações ditas acima. Segundo eles:

A chegada dos negros escravizados no Espírito Santo se deu por volta do século XVI, quando da chegada do donatário Vasco Fernandes e a entrada se dava pelo Porto de São Mateus através do Rio Cricaré, sendo que o sentido da mão de obra escrava dos negros africanos era necessária para desenvolver a agricultura na região. [...] Os escravos sempre resistiram ao regime escravocrata e nesta região de Conceição da Barra existia o Quilombo do Negro Rugerio. [...] Com a crise econômica e principalmente após a abolição, muitos negros e negras continuaram ocupando esta região do Sapê do Norte no Estado do Espírito Santo. Portanto, há mais de 200 anos, pois já em 1827 já haviam escravos aquilombados em São Mateus e Região (Comunidade de Linharinho, 2005).

A Comunidade tem um léxico próprio e um modo de vida específico que a caracteriza. O território era de uso partilhado, diferente do sistema de propriedade individual sempre tão largamente conhecido e protegido pela legislação tradicional. Os membros do grupo possuíam uma territorialidade e identidade étnica comum que marcava a forma singular do uso da terra baseado na solidariedade. Além disso, tinham estabelecido relações simbólicas-culturais entre os seus membros e entre estes com o território (RTID, 2005).

Na região de São Mateus, a partir da década de 1960, incentivou-se a implantação da monocultura de eucalipto. Essa cultura “ilhou as comunidades em extensas áreas de ‘desertos verdes’, causando impactos socioambientais, transpondo a sustentabilidade desses territórios comunais a uma condição vulnerável, pela constante ameaça de expropriação e desagregação social” (RTID, 2005, p. 56). A partir dessa década também avançaram os projetos petrolíferos e siderúrgicos, o que provocou que parte

da comunidade negra rural da região se mudasse para as cidades, marginalizando-os e aumentando as desigualdades sócio-financeiras.

Essas mudanças ocorridas no campo influenciaram diretamente nos modos de vida partilhados da comunidade, trouxe conflitos socioambientais que impossibilitaram as suas práticas tradicionais além de se verem obrigados a vender as terras que ocupavam às empresas reflorestadoras ou a seus funcionários que em seguida passariam para o seu nome a propriedade. A terra que era de uso comum sustentava a vida dos membros da comunidade, reafirmando seus laços e identidade. Ali não se plantava e cultivava apenas, tinha-se um importante vetor cultural e religioso como o Jongo, as mesas de Santo e a festa de Santa Bárbara.

A comunidade de Linharinho, ainda hoje e na época de elaboração do RTID, está em constante conflito com os plantios de eucalipto e com as empresas que dele se utilizam. Ali “configura-se como um espaço de conflito, onde a antiga extensão do ‘terra a rola’ deu lugar aos agrupamentos familiares nucleados e circundados pela monocultura do eucalipto” (RTID, p. 56, 2005).

Os núcleos que compõe a comunidade, em geral, são caracterizados pelo parentesco. São eles: o Núcleo de Dona Domingas, Núcleo de Dona Maria, Núcleo Dona Anália, Núcleo Dona Oscarina, Núcleo Maria do Estado, Núcleo Mateus de Ernesto, Núcleo Benedito Corumba e Núcleo Morro. Entre os núcleos Morro, Oscarina e Maria estão os objetos e lugares que mantém unida a comunidade como o campo de futebol, a igreja e a escola. Há a religiosidade católica com a igreja mas também há a religiosidade afro-brasileira com os cultos às entidades e aos orixás, como a Mesa de Santa Bárbara.

Merece destaque que parte dos membros da comunidade de Linharinho possuía o título de propriedade de suas terras que foram adquiridas por compras e heranças. O título de propriedade também se tornou uma forma de resistência, já que a monocultura de eucalipto se estendia pela região fazendo inúmeros estragos.

A comunidade mantém a produção da mandioca e farinha mas também participa da coleta do facho, que é o restante da árvore de eucalipto após o corte realizado pelas empresas. A empresa de celulose permitia que os quilombolas o catassem para venda. Segundo o técnico do INCRA que participou do relatório, a relação entre a

comunidade e a empresa era complexa: muitos viviam do facho e, quando iniciado o Processo de demarcação, ela começou a barrar tal colheita, abrindo para que todos pudessem participar e não apenas os quilombolas. Conforme consta no relatório:

[para participar do facho] cada pessoa tem que ser cadastrada na associação (Associação de Pequenos Agricultores e Lenhadores – APAL-CB), quando recebe uma carteira de identificação e o uniforme – diferenciado conforme a comunidade, formas de controle estabelecidas pela empresa sobre aqueles que irão circular pelo território (RTID, 2005, p. 113) .

Essas são as principais características da comunidade. Sua rápida descrição foi para contextualizar e apresentar ao leitor um pouco da comunidade que trabalhei nessa pesquisa.

O Processo Administrativo de Linharinho foi o primeiro realizado no Estado do Espírito Santo de acordo com o inovador Decreto 4.887/03 e a Instrução Normativa nº16 do Instituto Nacional de Reforma Agrária, o que, de acordo com funcionários da própria instituição, foi uma das dificuldades pois, apesar de existir uma legislação própria sobre o tema, na prática pouco se conhecia. Era necessário adaptar a competência do INCRA com reforma agrária às nuances do território quilombola nas suas dimensões materiais e simbólicas.

A pedido da asseguradora do Projeto Quilombolas, em 13 de outubro de 2004, iniciou-se o Processo em questão. Conforme expresso no Decreto, o INCRA poderia agir de ofício e foi exatamente o que ocorreu. A partir dali iniciaria-se um longo trajeto em busca de um resultado favorável, por meio de atos definidos na legislação e que, ao final, alteraria o status da comunidade, assegurando-lhe uma nova condição com a titulação do território que ocupavam.

O INCRA, após firmado o convênio com o Governo Federal, estabeleceu parceria com a Universidade Federal do Espírito Santo (UFES) para subsidiar o Processo. Entre os anos de 2004 e 2007, professores e estudantes dos cursos de Ciências Sociais, História e Geografia desenvolveram o projeto de extensão da Universidade Federal do Espírito Santo intitulado “Territórios quilombolas no Espírito Santo”. O objetivo principal daquele projeto foi dar subsídios teóricos e metodológicos aos técnicos contratados pelo INCRA para a realização de Relatórios Técnicos de Identificação e Delimitação (RTID’s) no Estado, fundamentados no Decreto 4.887 de 2003 que trata dos procedimentos para a regularização dos territórios quilombolas no Brasil. Foram

realizados ao todo seis RTID's que abrangeram as regiões Sul - Monte Alegre, no município de Cachoeiro do Itapemirim -, Central – São Pedro, no município de Ibirajú -, e Norte – Serraria/São Cristóvão e São Jorge no município de São Mateus e Linharinho e São Domingos/Santana, no município de Conceição da Barra

De acordo com um dos técnicos que foi entrevistado e que atuou no Processo em análise, devido à essa parceria entre as entidades e professores da UFES foi possível iniciar o programa. Os professores, antes mesmo do convênio celebrado, já realizavam reuniões nas comunidades do Sapê do Norte, conscientizando-os sobre o direito que era garantido pela Constituição Federal. A partir de tal conscientização e de explicações sobre o assunto, a comunidade demonstrou o seu interesse naquilo que era dito, o que mais tarde motivou o pedido para que a FCP a certificasse como comunidade remanescente de quilombo.

A comunidade de Linharinho pleiteou à época o total de 9.542,57 hectares definidos após a elaboração do RTID pela equipe técnica interdisciplinar em conjunto com o grupo. Segundo o técnico entrevistado, "Linharinho era uma comunidade organizada, um pessoal combativo. Linharinho tinha ponta de lança de movimento", o que foi diferencial durante o Processo. Ele destaca tais características comparando esta comunidade com outras do Espírito Santo que também tiveram experiência com a titulação, como a comunidade São Jorge.

São Jorge tinha pouca organização interna e consciência do direito. (...) São Jorge eram muitas pessoas para notificar. Linharinho se tinha muita terra da Aracruz, em São Jorge se tocou no núcleo mais conservador da sociedade rural. Eram famílias tradicionais em processo de decadência econômica. Tinha Bahia-Sul, Aracruz, grandes latifundiários. Eram famílias casadas entre si. Ali os caras se articularam rapidamente. O núcleo de criação do Movimento Paz no Campo foi ali, com apoio velado da Aracruz. Conseguiram criar uma frente de pressão grande, sobre executivo, legislativo e judiciário (Entrevista realizada com técnico do INCRA, Vitória, 2017).

Linharinho, que foi a comunidade inicial do convênio, já tinha uma articulação em andamento em razão de atos da Fundação Cultural Palmares e de Projetos da Universidade Federal do Espírito Santo, mas que se tornaram mais factíveis após a elaboração do Decreto 4.887/03 e das Instruções Normativas do INCRA. Com o novo Decreto, o INCRA se tornou responsável pelo processo de titulação e à FCP ainda cabia responsabilizar-se pela certidão de autorreconhecimento. A parte de recursos era de competência do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) além de ter a

Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR) como coordenadora.

Ainda, segundo o técnico:

[A comunidade de Linharinho] era unânime, era uma comunidade de poucas pessoas, havia uma identidade política mais forte. Se criou uma expectativa muito grande em torno de Linharinho. Nas reuniões ela cobrava do INCRA a execução das políticas. Era o momento do governo Lula, PT, havia uma expectativa grande, esperava-se que se conseguisse rapidamente a titulação (Entrevista realizada com técnico do INCRA, Vitória, 2017).

E foi nesse contexto que o Processo de demarcação e titulação de Linharinho se desenvolveu, como o ponta pé inicial de uma política que até então centrava-se nas mãos da FCP, com novidades de procedimentos e ações e, também, como um Processo entusiasta de uma comunidade organizada internamente, com coesão de laços e uma forte identidade política. Tais elementos contribuíram para o referido Processo ter visibilidade que, associado aos elementos de uma possível expansão do movimento quilombola no governo Lula, criaram uma expectativa grande para a regularização.

No entanto, no outro lado da disputa do drama social encontrava-se a multinacional de celulose que detinha 90% das terras que eram pleiteadas pela comunidade. Uma disputa de forças desleal pois ela detinha o poder econômico e político na região, poderes capazes de criar obstáculos aos procedimentos e também de garantir melhores argumentos jurídicos no Processo. Segundo o técnico, mais de 2 mil hectares de terras devolutas (pertencentes ao Estado) encontrava-se nas mãos da empresa de celulose.

Após iniciado o Processo por iniciativa da INCRA no final de 2004, através de uma ordem de serviço, constitui-se uma Equipe de Trabalho de campo para ser a responsável pela identificação e elaboração de estudos técnicos transdisciplinares sobre a comunidade Quilombola de Linharinho. A equipe foi constituída de um perito agrário da própria instituição que seria o coordenador, geógrafos, cientista social e um advogado.

Em abril de 2005 consta a primeira peça processual em que os quilombolas diretamente falam no Processo. Eles solicitam o autorreconhecimento da comunidade, demarcação e titulação. Explicam a sua trajetória histórica desde a chegada dos

negros no Brasil no século XVI e, posteriormente, a existência do Quilombo do Nego Rugério, como parte da sua história. Informam as características da comunidade e que, em razão do esbulho e grilagem, a comunidade perdeu partes históricas como o cortume, cemitério de escravos e o engenho. Segundo eles: “Muitas das famílias foram expropriadas das suas terras nos anos 70 com a entrada de reflorestadoras com a monocultura do eucalipto” (Linhariño, 2005). Ao final do dito documento, assinam parte dos integrantes da comunidade. Essas assinaturas mais tarde serão contestadas pelos confinantes e interessados alegando serem falsas, enquanto o INCRA garante a veracidade e explica serem apenas rubricas. Por trás de cada ato da comunidade, diversos outros de acusações e dúvidas são realizados. O seu direito e a própria existência como sujeitos de direitos sempre estará sob suspeita.

Com base nessa solicitação da própria comunidade, que demonstra o seu interesse na rápida demarcação e titulação, o INCRA solicitou à Fundação Cultural Palmares o registro da comunidade no livro de cadastro geral e expedição de certidão como comunidade remanescente de quilombo. Nesta solicitação destacou-se a urgência no procedimento cadastral em razão dos graves conflitos fundiários e ambientais ocorridos na região entre a comunidade e as grandes empresas reflorestadoras e usinas sucroalcooleiras (INCRA, 2005). A certidão foi emitida em 31 de agosto de 2005, certificando que a Comunidade de Linhariño, composta pelos povoados de Dona Domingas, Dona Maria, Dona Anália, Dona Oscarina, Morro, Maria do Estado e Mateus de Ernesto, é remanescente das comunidades de quilombo.

Convém lembrar que à época vigia a Instrução Normativa nº16 do INCRA e que nela a certidão da Fundação Cultural Palmares era um documento necessário para o Processo, em que a sua inexistência não o impedia de iniciar. Era necessária, mas não indispensável. Essa modificação foi trazida pela IN 57 (atualmente em vigência) que atrela o início do Processo à certificação.

Como um dos requisitos formais do Processo, também realizado pelo INCRA nos demais processos de regularização fundiária, a Procuradoria Federal Especializada solicitou ao Oficial do Cartório de Registro Geral de Imóveis da Comarca de Conceição da Barra a expedição da cadeia dominial até a origem, ou seja, até o momento que aquela propriedade já foi pública, com certidão de inteiro teor de 36 Registros/Matrículas. Era necessário conhecer as propriedades e verificar a

legalidade dos processos de aquisição. Os referidos documentos logo foram anexados aos autos.

O próximo passo constante no Processo foi a entrega do Relatório Técnico de Identificação da Comunidade Quilombola de Linharinho. Ele foi entregue em setembro de 2005 após longo período de estudo e pesquisa na Comunidade. Nesse momento, merece atenção uma informação coletada junto ao técnico de que a elaboração do relatório era também algo novo para a equipe designada, por isso inevitavelmente falhas foram cometidas. Nos dizeres do mesmo “a elaboração do relatório não foi simples, não havia noção de como se fazer, isso foi construído e adequado ao longo do tempo” (Entrevista realizada com técnico do INCRA, Vitória, 2017).

A Advocacia Geral da União se manifestou sobre a legalidade do Processo Administrativo, que estava dentro das normas até então vigentes para posteriormente publicar o RTID. A Advocacia Geral da União é parte constante do Processo, esclarecendo questões como o alcance da norma art. do 68 da ADCT e a legalidade dos procedimentos adotados. Merece destacar que o parecer da AGU foi datado de 30 de março de 2006 quando o relatório técnico já estava concluído desde setembro de 2005. O parecer final da Advocacia Geral da União foi “pelo prosseguimento do Processo, com a publicação do resumo do Relatório Técnico e demais atos previstos no Decreto 4.887/03 e IN 20/05, para posterior emissão do título de domínio coletivo” (AGU, 2006).

Tal fato merece atenção pois, quando consultada, a Advocacia Geral da União afirmou a legalidade dos procedimentos realizados até então. Ao fim da página, escrito por caneta azul, não impresso, foram solicitadas informações complementares respondidas pela Procuradoria do INCRA, com resumo de todo o acontecido no Processo Administrativo até aquele momento e nome dos proprietários em que se encontravam as terras dos remanescentes de quilombos, sendo a maior parte pertencente à multinacional.

Por fim, o INCRA elaborou um parecer final sobre o RTID em que informou estar de acordo com o Decreto 4.887/03 e a IN 20/2005 do INCRA e solicitou a publicação do edital com resumo do RTID no Diário Oficial da União e no Diário Oficial do Estado do Espírito Santo. Neste parecer final sobre o RTID, também solicitava a notificação dos

ocupantes e confinantes, detentores ou não do domínio mas que foram identificados no território pleiteado, bem como o envio aos órgãos competentes da cópia do referido Relatório Técnico. O Edital foi publicado em 10 de abril de 2006 informando a área da comunidade e as coordenadas, com indicação dos confinantes e interessados.

A partir dessa data os interessados e confinantes foram notificados para contestar o Relatório Técnico de Identificação e Delimitação no prazo de 90 dias, a contar do recebimento da notificação, caso tivessem interesse. O relatório também foi remetido a todos os órgãos previstos no artigo 8º do Decreto 4.887/03, ao Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN), Instituto Brasileiro de Meio ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), Fundação Nacional do Índio (FUNAI), Secretaria Executiva do Conselho de Defesa Nacional, Fundação Cultural Palmares, Secretaria do Patrimônio da União, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Instituto Nacional de Meio ambiente e Recursos Hídricos (IEMA), com informação do prazo de 30 dias para se manifestarem sobre ele, lembrando que, caso não houvesse manifestação, do silêncio se presumiria a concordância tácita sobre a regularização fundiária. Também foi requerido ao Instituto de Defesa Agropecuária e Florestal (IDAF) que o INCRA fosse comunicado de qualquer solicitação de regularização fundiária em áreas devolutas dentro do perímetro do território pleiteado.

Em resposta ao INCRA, o Instituto Nacional de Meio Ambiente e Recursos Hídricos – IEMA, destacou que parte da área dos remanescentes de quilombos de Linharinho se encontram na zona de amortecimento do Parque Estadual de Itaúnas. Já o Ministério do Meio Ambiente informou que não foi identificado qualquer interferência da Comunidade de Linharinho em relação às unidades de conservação sob seu domínio.

O último confinante ou ocupante foi notificado em 20/05/2006 e este foi o último prazo a ser contado para a apresentação da contestação. As contestações já tiveram um destaque necessário nos capítulos anteriores, por isso neste momento apenas repasso pontos importantes e constantes em todas as contestações apresentadas pelos interessados, seja pessoa física ou jurídica.

Nesse primeiro momento, três interessados apresentaram contestação. Mais tarde, ao constatar uma falha no relatório técnico, novos confinantes foram notificados e

novas contestações apresentadas ao Processo. Essas três contestações trazem em comum o fato de fazerem uma retrospectiva favorável da sua relação com o território, além de invocar os mesmos argumentos jurídicos. O primeiro deles é em relação ao cerceamento ao direito de defesa e contraditório. É repetido com frequência que, ao não acompanhar a equipe técnica na elaboração do RTID, foram impedidos que provas fossem produzidas e que, além disso, a IN 20 do INCRA é clara ao informar que, antes de iniciados os trabalhos técnicos, os proprietários ou ocupantes deveriam ser notificados com antecedência mínima de três dias úteis. Sobre tal fato, lembra-se que à época a Instrução Normativa vigente era a IN 16 e esta não trazia tal obrigatoriedade. Além disso, merece destaque uma importante fala do técnico entrevistado sobre a questão. Segundo ele:

não tinha como saber os proprietários dos imóveis antes do RTID, porque ainda não havia delimitação do território. Os técnicos não entravam na comunidade, tudo era feito por geoprocessamento. [...] O INCRA costumava fazer desapropriação por reforma agrária, no caso das comunidades não há uma área definida, ela é construída, a priori não se sabe quem está ali dentro. A orientação era para usar o máximo de recursos de geoprocessamento para evitar entrar dentro da comunidade (Entrevista realizada com técnico do INCRA, Vitória, 2017).

Também estavam presentes nas contestações a alegação de inconstitucionalidade do Decreto, a incompetência do Ministério do Desenvolvimento Agrário e do INCRA na condução do Processo e o alcance e interpretação do artigo 68 da ADCT. Repetidas vezes falavam que o único quilombo existente era o histórico, que as terras destinadas aos quilombolas eram aquelas que eles efetivamente estivessem ocupando e na impossibilidade de desapropriação para esses fins. No mérito, apesar de cada um ter uma história própria, as contestações também se assemelhavam primeiro na alegação de que ali nunca existiu quilombos e que, em sua maior parte, os membros da comunidade eram proprietários e não quilombolas. Contestam veementes as consequências negativas da monocultura do eucalipto para a comunidade, contrapondo os possíveis malefícios aos avanços econômicos e o progresso que ela trouxe para a região.

Em julho de 2006, mais uma vez o INCRA solicitou a ajuda do IDAF para que procedesse com a identificação das áreas devolutas estaduais dentro do referido território e sua titulação em nome da comunidade. Nesse período também foram protocoladas uma carta contendo diversas assinaturas de membros de associações,

entidades, professores e políticos apoiando a comunidade de Linharinho na busca pela sua titulação. Manifestaram apoio também o Movimento de Pequenos Agricultores e o MISEREOR – Obra da Igreja Católica da Alemanha. Era necessário a todo momento união de forças para barrar a desconfiança constante.

Ainda em julho de 2006, foi solicitado pelo INCRA à Chefia da FCP, uma análise das contestações e emissão de parecer jurídico sobre elas. Também solicitaram apoio à (UFES) para subsidiar as decisões sobre as contestações, uma vez que a UFES esteve presente na elaboração do RTID. O Processo também foi enviado à Procuradoria Jurídica da Superintendência do INCRA para parecer sobre as contestações apresentadas.

Paralelamente ao Processo Administrativo, que seguia todas as etapas rituais anteriormente previstas, a multinacional celulósica propôs uma Ação Mandamental objetivando anular todos os atos administrativos executados no Processo de demarcação. Tanto a AGU quanto o INCRA prestaram esclarecimentos sobre o andamento do feito. O Mandado de Segurança (MS) foi distribuído sob número 2006.50.01.007784-2 e será explicado em maiores detalhes no tópico seguinte. Mas de antemão é fundamental explicar que a empresa teve uma sentença negativa, que confirmou a legalidade dos atos realizados no Processo até então, mas que essa decisão foi reformada pelo Tribunal Regional Federal da 2ª Região.

Em setembro do mesmo ano, o Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República (GSI), por meio do ofício n. 296, solicitou documentos complementares ao RTID e prestação de informações sobre o Processo de Demarcação. Prontamente o INCRA enviou o rol de beneficiários com aquele reconhecimento proposto, a cadeia dominial, o mapeamento da área pleiteada com indicação cartográfica dos respectivos proprietários e o quantitativo e indicação cartográfica da área efetivamente ocupada pela comunidade atual.

Após as informações prestadas, o GSI informou à procuradoria que representantes do Conselho de Defesa Nacional (CDN) estariam na cidade de Vitória e São Mateus visando realizar um estudo de campo sobre a delimitação do território da Comunidade de Linharinho. O GSI solicitou que os integrantes da equipe técnica que elaborou o relatório participassem da reunião. Nela estavam presentes um representante do

Senado Federal, da Câmara dos deputados, do Ministério da Justiça, do Ministério da Defesa do Gabinete da Segurança Institucional – GSI e da ABIN, além de representantes da multinacional celulósica e do INCRA.

Em novembro de 2006, o Gabinete de Segurança Institucional manifestou-se acerca do relatório técnico de identificação e delimitação. Nesse momento faz-se necessário uma descrição mais detalhada sobre os pontos ali abordados para entender o seu papel nos Processos de demarcação.

De acordo com o relatório do GSI, deve-se interpretar o artigo 68 do ADCT sob o aspecto fático e de acordo com a sua interpretação literal. Interpretar extensivamente o artigo pode:

Impossibilitar a imediata titulação pelo Governo Federal das áreas ocupadas pelas comunidades quilombolas, atrasar o incremento de políticas públicas na região, onerar os cofres públicos com indenizações advindas de possíveis desapropriações das áreas produtivas, e, ainda, instigar possíveis conflitos fundiários na luta pela terra (GSI, 2006).

Em razão disso ele questiona a extensão do território requerido pela comunidade. Segundo ele, a comunidade de Linharinho foi objeto de estudo de campo pelo Conselho de Defesa Nacional (CDN) e integrantes do GSI e que foi possível concluir que atualmente a comunidade ocupa cerca de 147 hectares do Município de Conceição da Barra/ES e não 9542,57 hectares como identificado pelo relatório.

Outro argumento utilizado é que há terceiros interessados na titulação. Nos dizeres presentes na peça processual do GSI, alegam que "ficou constatado ainda, o apoio político e ainda o interesse direto de diversos representantes de movimentos sociais (sem terra e indígenas), além de ONGs na titulação da área pleiteada pela comunidade (CONAQ, FASE, ASA, CPT, CARITAS, APAGEES)" (GSI, 2006).

Na sua exposição, informam que há uma tendente união de esforços e interesses entre o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), o movimento dos indígenas e dos quilombolas para pleitear terras que não estejam ocupando, com indicativo de pressão e invasão de terras particulares e que isso a longo prazo agravaria a luta pela terra. Vale citar o exemplo por eles trazido na manifestação: "Em visita de campo à comunidade de Linharinho, o líder indígena Jaguaré afirmou seu apoio à causa quilombola e que 'se o governo titular em favor de um grupo, terá

também que titular em favor do outro” (GSI, 2006). Ou seja, de acordo com o GSI, a titulação dos remanescentes de quilombos possibilitaria que outros grupos também reivindicassem os seus direitos que são constitucionalmente previstos. A luta pela terra, nos seus dizeres, não deve ocorrer pois afetaria a paz social. A demarcação de terras quilombolas serviria como exemplo e motivador para que outros grupos também pleiteassem, por isso era necessário limitar o território ou negar a existência do direito.

O GSI, nesse caso, foi a favor da titulação desde que reduzida a área a um pequeno território que não representa as terras por eles ocupadas em toda sua dimensão cultural, material e simbólica. Para o GSI a titulação, nos moldes que estavam constantes no relatório, vai além das áreas efetivamente ocupadas e que isso instigaria uma instabilidade social, desconstruindo a paz social ali consolidada através dos tempos, delegando ao judiciário o destino das comunidades quilombolas. Acrescentam ainda que, ao pleitear a titulação no total de 9542,57 hectares, estaria impossibilitando o poder público de reconhecer a propriedade definitiva e que somente ao dar interpretação literal ao artigo 68, em “ocupando suas terras”, é possível uma titulação imediata e que essa interpretação não engloba a desapropriação.

Por fim, para ele “a melhor interpretação a ser dada o artigo 68 da ADCT é, data vênua, o literal, o sentido de que o território delimitado deve coincidir com a área efetivamente ocupada pela comunidade” (GSI, 2006).

Ao pesquisar sobre a atuação do GSI nos Processos de demarcação de terras quilombolas, encontrei textos acadêmicos que explicam existir um padrão nas manifestações feitas por ele. De acordo com O’Dwyer (2012) o GSI preocupa-se com a titulação acima da área superior à que os quilombolas estejam ocupando, sempre alertando para uma possível desestabilização do seio social e na atuação do governo municipal. Informa sempre que a titulação pode transferir os litígios ao poder judiciário.

Convém destacar que a competência originária do GSI era para faixas de fronteira e áreas da marinha e aeronáutica mas ela foi expandida, comportando também toda a questão quilombola. Segundo Cíndia Brustolin (2009), os Processos que envolvem quilombolas não são mais apenas situações de busca de direitos territoriais ou de regularização fundiária, que pode sobrepor áreas da marinha ou aeronáutica, mas tornou-se uma questão a ser vigiada tendo em vista o risco à paz social fundiária.

Sobre o GSI e a reunião realizada junto com técnicos do INCRA, o técnico que entrevistei me informou que a reunião foi intimidadora, no sentido de barrar a titulação:

Logo em seguida vieram aqui no Estado, uma tropa do GSI, que estava a Polícia Federal, a ABIN, o gabinete de segurança quase todo. Vieram num processo de intimidação. Nós chamamos a comunidade para fazer a reunião com eles. Foi uma reunião tensa, tentavam segurar. Eles argumentavam que envolviam questão de segurança e que era para pôr panos quentes, mas o INCRA conseguiu fazer o contraponto. Tentaram fazer isso no Rio Grande do Sul, mas o INCRA de lá se recusou a fazer reunião com o chefe de segurança (Entrevista realizada com técnico do INCRA, Vitória, 2017).

O que se percebe dessa intromissão do GSI é que o trabalho de campo por eles realizado por apenas um dia e o RTID elaborado durante meses levaram a conclusões distintas acerca da interpretação do artigo constitucional em razão de interesses que vão além da segurança de áreas de fronteira, aeronáutica ou marinha. Segundo Silva:

Este foi o caso denunciado pela CONAQ em audiência pública na Câmara dos Deputados em 2007. Segundo a CONAQ “O GSI tem-se manifestado em processos dos quilombolas que não se referem a área de segurança nem a área de fronteira. Ele está se manifestando e a gente, que não é bobo, sabe por quê. É porque essa questão mexe com interesses econômicos internacionais, mexe com a Aracruz Celulose” (SILVA, 2012, p. 144).

Sobre as questões levantadas pelo GSI, a procuradoria especializada do INCRA, por meio da Advocacia Geral da União, mais tarde veio se manifestar: “Não se trata de interpretação da norma, mas da concretização da regra constitucional, que exige técnicas e estudos de áreas além do Direito, a exemplo da Antropologia, História, etc” (AGU, 2006). Nos dizeres do INCRA, o “ocupam” no lugar de “posse” no artigo 68 do ADCT permite que a área seja aquela já ocupada em sua dimensão simbólica ou que seja ampliada caso haja perspectiva de aumento da comunidade. Tal entendimento encontrava guarida na legislação pátria e também na Convenção 169 da OIT.

A Procuradoria da República do Município de São Mateus solicitou que o IPHAN adotasse as providências administrativas imediatas e cautelares a fim de proteger e resguardar o patrimônio histórico e cultural relacionado às comunidades remanescentes de quilombos presentes na região de Linharinho, conferindo à comunidade interessada a possibilidade de acesso à área com o cuidado necessário para a preservação do sítio arqueológico que dava acesso ao curtume e ao antigo cemitério. Após as recomendações, o IPHAN realmente verificou a existência do sítio arqueológico, em acordo com o art. 215 e 216 da Constituição Federal. Como anteriormente já afirmado, dentro do Processo de Demarcação, outras questões

também ganham vozes como foi o caso dos sítios arqueológicos, que não eram objeto principal da demanda mas que ganharam proteção e visibilidade pelo IPHAN.

Ainda em julho de 2006, a sexta câmara (índios e Minorias) do Ministério Público Federal manifestou-se a respeito do Processo Administrativo e sua legalidade orientando a superintendência regional do INCRA/ES a adotar todas as providências cabíveis para a urgente declaração, desintrusão, titulação e registro das terras necessárias e a garantia da reprodução física, social, econômica e cultural desse grupo social.

Sobre as contestações, a AGU destaca que o início dos trabalhos de reconhecimento se deu bem antes da vigência da IN 20/2005, quando ainda vigia a IN 16/2005. Em seus argumentos traz que o procedimento para titulação das terras ocupadas por remanescentes de quilombos é regulamentado “essencialmente” pelo Decreto 4.887/03 e que as instruções normativas, hierarquicamente inferiores ao Decreto, apenas explicitaram, no âmbito interno da entidade agrária, a sua atuação. Assevera ainda que “o RTID é um estudo eminentemente técnico e científico, que, para sua contraprova, necessário um estudo do mesmo naipe, já que, como dito, suas conclusões extrapolam o âmbito jurídico” (AGU, 2006).

Dessa forma, a AGU concluiu pela improcedência das contestações. Mas aconselhou que algumas atitudes fossem tomadas, tais como: a manifestação da comunidade de que participou de todos os atos do Processo; uma orientação solicitando à Procuradoria Geral do Espírito Santo a manifestação fundamentada quanto a legalidade das alienações das terras públicas estaduais compreendidas nas terras da dita comunidade; sugeriu que, nos futuros Processos, à comunidade de quilombolas fosse assegurada a participação em todas em todas as suas fases, com o acompanhamento dos Processos de regularização em trâmite na Superintendência Regional.

Em março de 2007 tem-se a segunda vez que o os quilombolas de Linharinho se manifestam diretamente no Processo. Juntaram uma declaração por eles assinada dizendo que os membros da comunidade asseguram que acompanharam todos os passos do Processo.

O INCRA, ao manifestar-se sobre as contestações, apresentou parecer conclusivo em 03 de abril de 2007 no sentido de que as contestações até então apresentadas deveriam ser desconsideradas. Na reunião do Comitê de Decisão regional da Superintendência do INCRA ficou consignado pelo indeferimento das contestações, com orientação para encaminhamento do Processo Administrativo à direção Nacional da autarquia para a edição da portaria de reconhecimento do território quilombola de Linharinho. Nesse momento foi anexada a minuta da portaria de reconhecimento.

No diário oficial da União em 15 de maio de 2007, o Ministério de Desenvolvimento Agrário, por meio da procuradoria especializada – INCRA, através da Portaria n. 78 de 14 de maio de 2007 resolveu:

Art. 1º Reconhecer e declarar como território da comunidade Remanescente de Quilombo de Linharinho, a área de 9542,57ha, situada no Município de Conceição da Barra, Estado do Espírito, cujo perímetro de 55.735,02m, achase descrito no memorial descritivo que acompanha a presente portaria (Diário Oficial da União, 2007).

Em maio de 2007 a empresa de celulose interpôs Recurso Hierárquico em que solicitou a reconsideração da decisão que indeferiu a sua contestação. Nesse momento ela reafirma os pontos trazidos nas contestações. O outro contestante, pessoa física, também interpôs recurso. Tanto a AGU quanto o INCRA manifestaram em notas técnicas pela negação do pedido de reconsideração com a manutenção da posição de que o território pleiteado pela comunidade quilombola de Linharinho de 9542,57 hectares seja titulado em nome da Associação.

Ainda em maio de 2007 houve uma Reunião extraordinária no Comitê de Decisão Regional da Superintendência Regional do INCRA no Estado do Espírito Santo em que se deliberou sobre os recursos até então apresentados, levando-se em consideração as notas técnicas. Os titulares dos Comitês de Decisão Regional (CDR) do INCRA/ES decidiram por unanimidade indeferir o pedido de reconsideração da decisão anterior que negou os recursos dos proprietários em questão.

A AGU, ao prestar informações, pugnou pelo indeferimento total dos recursos apresentados com a submissão dos recursos ao Conselho Diretor. O MPF também pugnou que o pedido de reforma da decisão recorrida fosse negado. Em nota técnica, a procuradoria do INCRA também indicou pelo indeferimento. Em novembro de 2007, o comitê da decisão regional da superintendência regional do INCRA no estado

Espírito Santo resolveu aprovar, por unanimidade, o indeferimento dos pleitos de reconsideração constantes dos recursos administrativos com o envio dos recursos às instâncias superiores de decisão e à presidência do INCRA para serem analisados em definitivo.

A Polícia Federal também solicitou o Processo Administrativo original que foi encaminhado em 14/01/2008. Ressalta-se aqui que houve, dentro do INCRA, uma incerteza quanto à solicitação da Polícia Federal e, nas orelhas do Processo, pedem esclarecimentos se ele deveria ser entregue na sua totalidade com os documentos originais ou se bastava a cópia. Por fim, os originais foram entregues alertando sobre as responsabilidades.

Em 2008, os moradores da comunidade de Linharinho solicitam diretamente que se providencie a identificação e localização das coordenadas das áreas devolutas da comunidade. É a terceira e última vez que a sua manifestação é direta e não por meio de terceiros que representam os seus interesses.

No final de 2007, um dos confinantes, que não havia sido identificado no relatório técnico de identificação e delimitação, propõe Ação de Anulação de Processo Administrativo tendo em vista que as áreas demarcadas estão parte em terras de sua propriedade e não foi notificado para contestar o referido feito. Em relação a isso, o INCRA orientou as seguintes medidas para que não tivesse maiores prejuízos ao andamento do Processo até aquele momento:

1 republicação do extrato do RTID no DOU e no DOU-ES, por dois dias consecutivos, em cada um, informando o número do registro/matricula do imóvel em questão; 2 notificação do impetrante abrindo prazo de 90 dias a contar da notificação para que o mesmo apresente defesa administrativa ao feito, a qual será analisada e julgada pelo INCRA 3) solicitação ao INCRA-BSB de revisão da portaria de reconhecimento do território, tendo em vista o surgimento de fato novo no processo (INCRA, 2007).

Após o fato acima, o INCRA identificou, além daqueles citados no RTID, inúmeros outros proprietários que não foram notificados. O relatório havia sido falho nesse sentido. Por isso foi necessário notificar os novos confinantes, abrir novamente prazo para contestar, refazer o relatório técnico com as novas informações e o publicarem. Ao final desse ato administrativo, mais alguns confinantes apresentaram suas contestações, entre eles outras empresas de celulose que eram subsidiárias da multinacional já citada. Os argumentos trazidos foram aqueles já apresentados nas

contestações anteriores. Esse foi o último ato administrativo no Processo, já que, em seguida, o Processo Administrativo foi anulado judicialmente.

Em 02 de abril de 2008, o Tribunal Regional Federal da 2ª Região reformou a decisão de primeira instância que havia denegado a segurança à multinacional de celulose e confirmado a legalidade dos procedimentos adotados pelo INCRA. A decisão pelo Tribunal anulou todo o Processo Administrativo. Todos os recursos interpostos perante o Supremo Tribunal Federal e Superior Tribunal de Justiça foram inadmitidos e posteriormente negados pelo último.

Em 08 de novembro de 2011 o Processo se encerra com um parecer da AGU, indicando para o INCRA que:

Caso ainda haja interesse por parte da comunidade quilombola de Linharinho, representada por essa associação, em regularizar o seu território com base no Decreto 4.887/03, faz-se necessário a abertura de um novo processo administrativo pelo INCRA, tendo que fazer todos os trâmites processuais estabelecidos nesse Decreto e nas Instruções Normativas desta autarquia. Neste caso, a associação deve encaminhar novo requerimento ao INCRA para que se dê início a esses trabalhos (Advocacia Geral da União, 2011).

O fim não foi aquele esperado pelo INCRA e pela comunidade e não colocou um termo à luta da comunidade de Linharinho pelo reconhecimento das suas terras. Ao contrário, deixou claro que a luta seria ainda mais árdua e que havia um longo caminho a ser percorrido. A comunidade, combatente e forte como os próprios técnicos do INCRA a definem, recomeça o seu ritual, um novo procedimento administrativo, que agora talvez não tenha mais aquele elemento de confiança e magia no sistema de justiça como da primeira vez.

5.2. O Processo Judicial: um balde de água fria

Outro ponto relevante na busca pela titularidade das terras dos remanescentes de quilombos foi o papel desempenhado pelo judiciário na resolução desses conflitos e na definição dos direitos desse grupo social. A ADI 3239/04 exemplifica o papel central que o judiciário tem nesse sentido, pois somente ele poderá decidir sobre a legalidade

do Decreto 4.887/03 e, assim, também decidirá os rumos da política fundiária dos quilombolas.

É inegável que essa judicialização de conflitos permitiu o acesso ao judiciário não apenas por aqueles detentores da propriedade mas também por aqueles grupos ou pessoas marginalizadas que foram expropriados de suas terras. Mas é certo que, em sua ampla maioria, a facilidade de acesso é do primeiro grupo que, além de contar com um forte aparato jurídico, ainda detém poder político e econômico. É nesse sentido que a ação mandamental se encaixa, como uma transferência ao poder judiciário para decidir sobre o futuro de um Processo promovido pela administração pública federal que representa, antes de tudo, a consolidação de um direito territorial previsto na Constituição mas que, na prática, mexe nos interesses econômicos de uma poderosa elite rural.

O Mandado de Segurança ajuizado faz parte de uma série de ações promovidas pela empresa de celulose no Norte do Estado do Espírito Santo que buscou judicializar os conflitos pela terra. Antes, na Região do Sapê do Norte, quilombolas já haviam sido presos sem o devido processo legal em razão de supostos roubos de madeiras. A criminalização dos quilombolas veio junto com o avanço das carvoarias na região. Segundo Sandro Silva (2014), tais ações iniciaram-se com o intuito de criar tutela em torno do pleito dos quilombolas.

Nesse momento, busco descrever o Processo judicial que anulou o Processo Administrativo de demarcação da comunidade de Linharinho. O maior destaque será dado à sentença e à decisão do Tribunal Regional Federal da 2ª Região, uma vez que os argumentos levantados pela empresa já foram ditos na Contestação e no Recurso Hierárquico e aqui ela apenas os repete.

A empresa ingressou em 2006 na Justiça Federal de São Mateus com um Mandado de Segurança sob número 2006.50.01.007784-2 contra o Superintendente Regional do INCRA-ES. Ela pedia:

declaração de nulidade de todos os atos produzidos na fase de instrução do processo administrativo n. 54340.000674/2004-14 e, por conseguinte, o retorno dos atos processuais à fase em que se encontravam quando da edição da Ordem de Serviço/INCRA/SR(20)G/Nº93, de 11 de novembro de 2004 (Mandado de Segurança da Empresa de Celulose, 2006).

Também foi solicitada na peça exordial a suspensão liminar do Processo Administrativo até o trânsito em julgado da demanda. Os argumentos suscitados no Mandado de Segurança são aqueles já arguidos na contestação apresentada no Processo Administrativo. Inicialmente, narrou os fatos diante de sua ótica, - o Processo é composto de diferentes pontos de vistas que disputam, por meio de uma decisão por agente autorizado, qual é a verdadeira - desde a constituição da equipe técnica para início dos trabalhos. Argumenta-se mais uma vez a inexistência de possibilidade de participar da elaboração do RTID e também de uma notificação prévia. O contraditório, ampla defesa e legalidade são argumentados e levantados com base nas garantias constitucionais e, também, na IN20 do INCRA. Aduz a suspeição de um dos membros da equipe técnica que “alimenta e evidencia publicamente uma inimizade notória pela [empresa]” (Mandado de Segurança da Empresa, 2006) e também a falsidade das assinaturas constantes na solicitação de certidão de autorreconhecimento pela comunidade.

Justifica o porquê da via mandamental eleita, deixando entrever o suposto direito líquido e certo existente. Segundo consta na inicial, a ausência de notificação para início dos trabalhos de campo foi o argumento que justificou o direito líquido e certo. O *fumus boni iuris* e o perigo de lesão irreparável estariam presentes no fato de que o INCRA já teria adotado os procedimentos necessários para expedir, em favor da Associação dos Produtores Pró-Desenvolvimento de Linharinho, o Título de Reconhecimento de domínio sobre terras que eram sua propriedade. Acrescenta ainda que ela “teve parte de suas terras no Município de Conceição da Barra-ES invadidas por 500 pessoas autodenominadas ‘quilombolas’, que munidas de arma brancas, passaram a derrubar os eucaliptos já plantados”. É o direito quilombola sempre em suspeita, sempre com o objetivo de desmoraliza-lo por meio da criminalização.

A Advocacia Geral da União foi notificada para prestar informações e assim o fez. Trouxe como principais pontos a impossibilidade do poder judiciário anular atos de mérito administrativo e a insuspeição da equipe técnica por não ter qualquer poder decisório sobre o RTID, que é realizado por colegiado. Defende a necessidade de ouvir o Ministério Público Federal por se tratar de direitos difusos e coletivos, a quem compete zelar. Sobre o *periculum in mora* e o *fumus boni iuris*, assim foi explicado:

Que *periculum in mora* existe, quando não há nenhum decreto declarando a área desapropriável? O *fumus boni iuris* há de ser verificado também no que tange às comunidades quilombolas que reivindicam o território, na forma materializadora no processo administrativo ora atacado, cujos interesses, direitos difusos e coletivos de 3ª e 4ª geração, serão atingidos frontalmente pela anulação deste ato administrativo, ato jurídico perfeito quanto aos seus requisitos de validade (Advocacia Geral da União-INCRA, 2006).

Sobre a neutralidade que a multinacional diz não ver no RTID e a sua participação no mesmo, a procuradoria do INCRA assim afirmou: “O INCRA é parte no Processo, agindo em defesa de interesses e direitos das comunidades remanescentes, portanto, os estudos contratados por ele devem ter este objetivo e não uma pretensa ‘neutralidade’” (Advocacia Geral da União – INCRA, 2006). Sobre o contraditório previsto em lei, o INCRA afirma que foi concedido aquele prazo previsto na legislação, em específico na IN 16 e que esse prazo é maior que em qualquer outro Processo:

Que prejuízo houve ao autor? Que perigo iminente sofre nesta fase do processo administrativo, uma vez que este sequer está finalizado, e lhe foi oportunizado o prazo de 90 dias para defesa ou contestação? Ora é justamente após a apresentação da defesa ou contestação é que efetivamente se estabelece o contraditório! (AGU- INCRA, 2006).

Destaca ainda que a intenção da parte autora é induzir o juízo ao erro, uma vez que o Processo tinha acabado de iniciar e estava em andamento, com apresentação apenas da defesa administrativa sem ao menos saber se decisão do colegiado sobre a mesma. A via administrativa não havia-se esgotado para justificar uma ação judicial, em especial uma ação mandamental com requisitos tão específicos. A ação mandamental mostrou-se totalmente inapropriada quando o correto seria a Ação anulatória de ato administrativo em razão de uma maior possibilidade probatória, além da impossibilidade do Mandado de Segurança atacar lei em tese (contrário ao Decreto 4.887/03), conforme preceitua a lei 1533/51. A procuradoria especializada do INCRA continua sua afirmação:

o que pretende o autor em seu discurso raivoso e equivocado, é que a equipe do INCRA fosse ‘monitorada’ em suas atividades de campo, pelo autor, o que seria uma ingerência indevida nas atividades e funções do estado, vez que se trata da uma autarquia federal. [...] Outro absurdo é a exigência de uma notificação prévia diversa daquela prevista nas normas em comento, usando uma argumentação no sentido de que o INCRA fosse adentrar ou tivesse adentrado na sua propriedade sem comunicação prévia, o que não ocorreu [...] O estudo parte ‘do zero’, não se sabendo de antemão, qual a área demandada, quem é ou são os proprietários ou posseiros que estariam intrusos nas áreas supostamente quilombolas, que serão o objeto do estudo. Assim, a quem notificaria? (Advocacia Geral da União - INCRA, 2006).

Em novembro do mesmo ano, o Juiz da 4ª Vara Federal da Seção Judiciária de São Mateus proferiu a sua sentença. Primeiro ele fez um breve relato dos fatos alegados pela impetrante e pela autoridade impetrada para depois decidir sobre as preliminares arguidas. Em relação à preliminar de inadequação da via eleita, o juiz decidiu pela escolha correta do procedimento. Em relação às alegações de falsificação, também decidiu por sua normalidade. Segundo ele “[...] o questionamento de possíveis indícios de falsificação pode e deve ser apreciado através de eventual impugnação oposta. Nesse pormenor, não vislumbro os alegados indícios de falsificação” (São Mateus, 2006).

Quanto à suspeição de um dos membros da equipe técnica, o Juiz foi enfático ao afirmar que a escolha da equipe é realizada com base nos critérios de conveniência e oportunidade da administração pública, que nessa fase não é admitida a intervenção dos proprietários das terras e que não existia, dessa forma, margem à discussão sobre suspeição.

Sobre o mérito, julgou pela não razão à impetrante uma vez que, pelos documentos em apenso, pôde concluir que nenhuma irregularidade na tramitação havia sido cometida até aquele momento, sendo conduzido em conformidade com o que estabelecia o Decreto 4.887/03. De acordo com a sentença, no momento adequado seria oportunizado o direito de ampla defesa e contraditório ao impetrante, conforme estabelecia a legislação vigente. Para o Juiz:

[...] A participação de particulares somente se verifica após a conclusão dos trabalhos de campo de identificação e delimitação, quando devem ser notificados os ocupantes e confinantes da área delimitada (§2º do art. 7º do Decreto 4.887/2003). [...] Também não se vislumbra o risco de prejuízo que possa ser afastado através do presente *mandamus*. A desapropriação da área, se eventualmente ajuizada ação, será acompanhada de contraditório e não prescindirá da prévia e justa indenização (SÃO MATEUS, 2006).

Por todo o exposto, o juiz decidiu por denegar a segurança e julgar extinto o Processo, com resolução de mérito nos termos do art. 269, I, do CPC (Art. 487, I do CPC/2015). A sentença foi favorável aos quilombolas e ao procedimento administrativo uma vez que não o suspendeu e nem proibiu a realização de atos pelo INCRA.

Inconformada com a decisão proferida pelo juiz de instância, a impetrante interpôs recurso de apelação contra a referida sentença, com apresentação de contrarrazões

pelo INCRA no prazo adequado. O Processo foi remetido ao Tribunal Regional Federal para julgamento em segunda instância.

A decisão do Tribunal foi proferida e publicada em abril de 2008. A Sétima Turma Especializada do Tribunal Regional Federal da 2ª Região decidiu, por unanimidade, dar provimento à apelação nos termos do voto que foi proferido pelo relator. Sua argumentação seguiu parâmetros e justificativas diferentes do juiz da Vara Federal de São Mateus. Nele, todos os argumentos da recorrente foram levados em consideração afirmando que o INCRA não possibilitou o contraditório constitucionalmente previsto à empresa e que esta somente foi notificada após o trabalho de campo realizado. Abaixo transcrevo trechos que considero importantes na decisão.

Compulsando os autos, depreende-se que a autoridade competente, após a data de publicação da IN20/2005, ainda praticava atos para a instauração do referido Processo administrativo de reconhecimento de comunidade quilombola. [...] Verifica-se, assim, que a IN20/2005-INCRA teve sua vigência quando ainda estava pendente a instrução probatória do Processo Administrativo em questão. Considerando, outrossim, que a IN20/2005-INCRA trouxe novas regras procedimentais a um Processo ainda pendente de conclusão, deveriam as mesmas ser imediatamente aplicadas ao mesmo. [...] *In casu*, como passou a determinar, a IN20, a imperiosa necessidade de comunicação prévia aos interessados acerca do início dos trabalhos de campo (art. 10, 2º). Não tendo a autoridade competente observado tal ditame, indispensável se faz a declaração de nulidade dos atos instrutórios do referido processo, a fim de que sejam refeitos conforme determina o ato normativo exarado pelo próprio INCRA. [...] Verifica-se, ademais, que a exigência da inovação trazida pela IN20 não constitui mera formalidade, mas, em verdade, prestígio aos princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa [...] (RIO DE JANEIRO, 2008).

Termina o seu voto afirmando que deveria aplicar-se à hipótese, por analogia, o entendimento que já é consolidado nos Tribunais Superiores. O entendimento vai no sentido de que a notificação prévia, no procedimento de desapropriação por interesse social, é um requisito indispensável e que não cumprir tal requisito é uma ofensa aos princípios do contraditório e ampla defesa conforme alegava a parte impetrante. Esse trecho do voto é um dos que merece mais destaque pois utiliza-se da analogia de forma prejudicial aos remanescentes de quilombos, mesmo na existência de normas específicas que disciplinam o procedimento. A fase de desapropriação é posterior à fase de demarcação e delimitação do território, que somente após realizados os ditos passos se verificará a existência de algum território a desapropriar ou se todas as terras são devolutas.

A empresa impetrou o Mandado de Segurança quando tinha apresentado apenas a contestação, havia ainda várias fases a serem realizadas até a publicação da portaria de delimitação. O que o desembargador utilizou, como justificativa para reformar a sentença de primeiro grau e anular o procedimento, foi aplicar uma norma dos procedimentos de desapropriação por interesse social, utilizada nos casos de reforma agrária ao início dos trabalhos de campo para elaboração do relatório técnico de identificação e delimitação. A mesma norma seria empregada em dois casos absolutamente distintos. Na desapropriação por interesse social já se tem o território delimitado, enquanto que nos Processos de demarcação quilombola a equipe técnica irá construir junto com a comunidade o território que ocupam, para apenas mais tarde, após verificado a cadeia dominial e publicada a portaria de delimitação, se iniciar a fase de desapropriações.

Ao final, ele deu provimento ao apelo da parte Impetrante para, julgando procedente a pretensão da mesma, declarar a nulidade dos atos produzidos na fase de instrução do Processo Administrativo n.º 54340.000674/2004-14 (Rio de Janeiro, 2008).

O INCRA interpôs recursos Especiais e Extraordinário que foram ambos inadmitidos em 2009. No Extraordinário foi inadmitido por ausência de repercussão geral. No Especial, porque no caso proposto, para a formação de qualquer conclusão, seria necessário que se reexaminasse as provas dos autos, além de não ficar demonstrada a ocorrência de divergência jurisprudencial com a transcrição de trechos que configurassem dissídio e a ausência de prequestionamento.

Contra a decisão de inadmissibilidade do Recurso Especial, O INCRA interpôs Agravo de Instrumento, sob número 2009.02.01.006428-9, para que o Recurso Especial fosse aceito. O Agravo de Instrumento foi admitido e o Superior Tribunal de Justiça deu seguimento ao recurso especial, porém ele foi improvido em 2010. Contra a decisão foi interposto agravo regimental que o STJ também negou provimento com publicação do acórdão em fevereiro de 2011, nos seguintes termos:

Decididas todas as questões suscitadas, não há falar em violação do artigo 535 do Código de Processo Civil, sendo certo que os embargos declaratórios não se prestam ao reexame de matéria já decidida à luz dos fundamentos jurídicos invocados, tampouco para forçar o ingresso na instância extraordinária se não houver omissão, contradição ou obscuridade a ser suprida ou dirimida no acórdão. 2. Reconhecido pelo Tribunal de origem, diante da análise fáctica dos autos, que houve a inobservância da Instrução Normativa/Incra nº 20/2005 na instrução do processo de reconhecimento de

território quilombola, o que acarretou grandes prejuízos aos proprietários da região, a afirmação recursal em sentido contrário encontra óbice no enunciado nº 7 da Súmula do Superior Tribunal de Justiça (BRASÍLIA, 2011).

Após isso, por não haver mais recursos cabíveis, o Processo transitou em julgado em 29/04/2011. Por causa do trânsito em julgado, a AGU informou ao INCRA da anulação do Processo Administrativo e dos procedimentos que seriam cabíveis caso a comunidade ainda optasse pela titulação.

De forma melancólica e desacreditada o Processo chegou ao fim, com apenas orientação para iniciar novo Processo caso a comunidade ainda quisesse. Uma decisão judicial anulou todos os atos que haviam sido praticados e junto com ele a esperança de toda comunidade. Naquele Processo que se prolongou por 7 longos anos estavam presentes histórias de vida, esperança, conflitos, lutas e também orçamento público, afinal, o Processo é conduzido por servidores e pela Administração Pública.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O direito dos remanescentes de quilombos ao território foi assegurado na Constituição Federal após uma ampla mobilização do movimento negro e do movimento negro rural que buscava, por meio daquele dispositivo jurídico, alterar e compensar séculos de invisibilidade daqueles grupos.

A constituinte de 1988 foi uma das primeiras expressões no Brasil do paradigma multicultural voltado para a emancipação dos sujeitos. Esse novo paradigma rompia com a modernidade e seu ideário de igualdade, liberdade, universalidade e propriedade privada. Na modernidade exaltada, todos eram considerados iguais, com os mesmos direitos, e as diferenças individualizantes dos sujeitos eram deixados a nível do esquecimento. Esse ideário pautava-se no evolucionismo em que a sociedade brasileira se inspirava na sociedade europeia considerada evoluída, com um padrão do homem ideal: branco, heterossexual, cristão e detentor da propriedade privada.

Sob esta perspectiva, comunidades indígenas e quilombolas, deveriam adequar-se à sociedade “civilizada” esquecendo seus modos de vida, linguagem e religião próprios. O papel de toda sociedade, inclusive, era possibilitar que essas comunidades, dadas como inferiores, se integrassem ao todo. No entanto, com a crise do paradigma da modernidade, a falácia de uma sociedade igualitária, homogênea e universal cai por terra. As populações consideradas como diferenciadas começaram a reivindicar o direito de ter respeitado os seus modos de viver e criar tradicionais, uma vez que a ideia de igualdade de valores e oportunidades para todos os povos encobria um universo de negação de direitos, racismo e discriminação.

É nesse sentido que, a partir da década de 1980, houve uma guinada em relação a essas comunidades com o objetivo de assegurar a elas o respeito e afirmação das suas diferenças. No âmbito internacional, houve um grande avanço com a Convenção 169 da OIT em 1989. Nela superava-se o ideário integracionista da convenção 107 e assegurava-se a possibilidade dessas comunidades se autodefinirem como pertencente às categorias protegidas pela convenção. Esse foi um dos pontos de maior destaque da convenção e que sempre levanta questionamentos pois não é mais

o outro, seja um terceiro ou mesmo o Estado, quem irá definir quem é indígena ou quilombola. Somente eles poderão fazer essa definição pois apenas eles conhecem a sua própria realidade, a relação entre os membros do grupo, os vínculos de parentesco e a relação com o território. Na convenção também foi garantido o direito ao território que tradicionalmente ocupam e a possibilidade de participar de todas as decisões que possam diretamente lhes atingir. Era um avanço significativo em relação à legislação anterior. Mais tarde, em 2004, essa convenção foi incorporada ao ordenamento jurídico brasileiro.

No Brasil, em 1988, após calorosos debates durante a constituinte, a Constituição Federal foi promulgada, filiando-se a essa perspectiva plural que pode ser percebida ao assegurar o direito de indígenas e quilombolas ao território que ocupam. Também foi garantido a preservação das suas manifestações culturais, constituindo-as como pertencentes ao patrimônio cultural brasileiro de bens materiais e imateriais que tenha referência à identidade dos grupos formadores da sociedade brasileira.

Para as comunidades quilombolas, que sempre viveram no campo às margens da sociedade, em situações de precariedade e dominação material e simbólica, o artigo 68 do ADCT que assegurava o território parecia um grande e efetivo avanço. No entanto, após a sua promulgação, questionamentos sobre o alcance da norma eram realizados colocando em dúvida quem eram os remanescentes das comunidades dos quilombos, quais os requisitos necessários para se enquadrar nessa categoria e quais os procedimentos necessários para que aquele território fosse titulado.

Diante desses questionamentos que ligavam sempre os remanescentes aos escravos fugidos durante o período em que vigorava a escravidão e com a necessidade de provarem que ocupavam aquelas terras desde 1888, a Associação Brasileira de Antropologia (ABA) definiu a significação do termo contido no ADCT. Em 1994, em documento conclusivo do grupo de trabalho realizado, a ABA escreveu que o termo quilombo assumia novos significados, uma ressemantização para designar a situação atual dos negros em diferentes contextos do Brasil. O documento desvinculava quilombos unicamente de um conteúdo histórico e afirmava que eles se consistiam em grupos que desenvolveram práticas de resistência na manutenção e reprodução de seus modos de vidas característicos num determinado lugar. Essa definição foi de grande importância na luta pela terra desses grupos.

Além da insegurança quanto à interpretação do artigo e do alcance do termo quilombolas, a falta de procedimentos específicos previstos na legislação impossibilitava que o direito fosse assegurado. Por isso, durante a década de 1990, ações judiciais de usucapião buscavam atingir esse resultado. Não havia uma unanimidade de procedimentos que veio verdadeiramente a se alcançar com o Decreto 4.887/03.

O Decreto 4.887/03 estabeleceu os procedimentos para a demarcação com fixação de prazos, um rito processual a ser seguido e a fixação de uma nova autoridade competente responsável que seria o Ministério de Desenvolvimento Agrário (MDA) através do INCRA. O Decreto consagrava como requisito fundamental para a titulação o autorreconhecimento enquanto remanescentes das comunidades dos quilombos. O referido Decreto considerado como avanço na política de regularização fundiária quilombola logo recebeu críticas da bancada ruralista que, por meio de ADI proposta em 2004, buscou declará-lo como inconstitucional e barrar todos os procedimentos administrativos que objetivavam a demarcação.

Após a promulgação do Decreto fixando os limites para o Processo, várias comunidades do Brasil solicitaram a abertura do Processo de demarcação. Houve um aumento considerável no número de comunidades que buscam o seu direito territorial, o que ocasionou um alerta por parte da elite rural. Esse segmento da sociedade, ao perceber que as terras pertencentes aos quilombolas não eram insignificantes e se encontravam no meio do agronegócio, teceram dentro do governo embates políticos para frear os procedimentos.

Foi nesse sentido que o INCRA elaborou diversas Instruções Normativas sempre com a justificativa de dar segurança jurídica aos Processos Administrativos. No entanto, essa guerra de Instruções apenas engessava os procedimentos, tornando-os mais complexos, lentos e com requisitos difíceis de cumprir. Durante um processo em curso, outra Instrução Normativa poderia ser publicada e modificar parte dos atos que já haviam sido realizados.

No Estado do Espírito Santo, em 2004 foi firmado um convênio para a regularização fundiária de algumas comunidades, dentre elas a comunidade de Linharinho, no Norte do Estado. Esse Processo foi um dos primeiros realizados pelo INCRA, ainda sem

experiência com os procedimentos definidos no Decreto 4.887/03 e na IN 16. O Processo foi iniciado em 2004 e encerrado em 2011 com a notificação do INCRA pela AGU para tomar as providências cabíveis para abertura de novo Processo Administrativo de reconhecimento caso a comunidade ainda o quisesse. O processo havia sido anulado judicialmente a pedido da multinacional de celulose que afirmava ter o seu direito de defesa cerceado ao não ser notificado sobre o início dos trabalhos de campo.

O Processo Administrativo de Linharinho, entendido como uma construção social, buscava alterar o status da comunidade, inserindo-a em uma outra condição, a de proprietários. Aquela quantidade de papéis ordenados e analisados por uma autoridade competente seria capaz de atribuir-lhes uma situação já existente na prática, porém sem a possibilidade de ser questionada. Por meio do Processo acreditava-se que, ao conseguir o título da propriedade, conflitos territoriais como aqueles entre a comunidade e a empresa celulósica se encerrariam.

Ao analisar todo o Processo Administrativo, pude perceber que ele tem um espaço e tempo próprios em que se reorganiza a realidade. As comunidades estão ali representadas pelo INCRA e raras vezes “falam” diretamente no processo (apenas três vezes). Seus interesses são interpretados pela instituição que os traduz em páginas escritas. O sujeito quilombola é dado como incompleto, pois todos os argumentos que irão constar nos autos são primeiramente analisados e escolhidos pela instituição.

A autodeterminação, assegurada na Convenção 169 e também no Decreto 4.887/03, é limitada uma vez que é preciso que um terceiro, por meio do Estado, dê um aval sobre as informações que são fornecidas: um ato de instituição. Isso ocorre na certidão de autorreconhecimento pela Fundação Cultural Palmares, que irá verificar os documentos capazes de comprovar a comunidade como remanescente de quilombo ou mesmo, em caso de dúvidas, poderá realizar visita de campo para comprovar as informações fornecidas. A limitação também está presente quando é elaborado o RTID, pois os argumentos que ali constarão serão aqueles que a equipe técnica considerar como de maior relevância ao processo.

Os contestantes, por sua vez, trazem em suas peças processuais a ideia do quilombola como um sujeito inferior, limitado, incapaz de lidar com o tamanho da propriedade que busca titular. A noção de um quilombo colonial permanece no ideário dos contestantes e também em suas práticas. Eles destacam que entregar terras produtivas “gratuitamente” aos quilombolas é regredir anos na história, pois a monocultura do eucalipto e o agronegócio desenvolvido na região, possibilitou o aumento da arrecadação de tributos pelo município e o número de empregos. No entendimento dessas pessoas, o direito ao território pode ser “sacrificado” em nome de um desenvolvimento que supostamente apenas eles levarão para a região. As contestações são permeadas por racismos e situações que descontroem os quilombolas, como alegações de falsificação de assinaturas por membros da comunidade. É o direito quilombola sempre em suspeita e em tentativa de desmoralização de suas lideranças.

Esse entendimento das contestações acaba por se refletir, também, nos próprios órgãos governamentais como o Gabinete de Segurança Institucional, que ratifica todo o racismo presente nas contestações afirmando que a titulação das terras alteraria a paz social na região, além de aumentar os conflitos fundiários. O GSI considera os quilombolas como perigo, o que fez a sua competência se alargar para acompanhar todos esses Processos. É um dispositivo de poder do próprio aparato estatal que busca desqualificar a luta dos quilombolas, atribuindo-lhes, em alguns casos, apenas a terra que é ocupada pela residência das famílias quando a sua dimensão alcança a parte material e simbólica, ou seja, aquelas terras utilizadas para produção da subsistência, mas também aquelas utilizadas, por exemplo, em rituais religiosos, que mantêm viva a sua identidade, memória, história e cultura.

O processo, assim, é permeado por situações que o torna único, com uma força transformadora especial. Estão presentes ali diferentes disputas de poder que colocam em situações antagônicas e desiguais os quilombolas e os interesses de uma poderosa elite rural. As disputas materializadas em papéis são disputas que ocorrem também fora do processo, como aquela travada entre a comunidade e os conglomerados celulósicos que oprime, chantageia, utiliza de força bruta, destrói e polui os recursos naturais.

Esse Processo tem como característica a morosidade, representada pelo tempo dentro da instituição e toda sua burocracia mas também é ocasionada pela judicialização dos conflitos, que transferem para o judiciário o poder de decisão sobre a questão. Enquanto pendente a decisão judicial no Processo de anulação do procedimento administrativo, o reconhecimento da propriedade não ocorre de forma efetiva, uma vez que uma decisão seria passível de desconstituí-lo.

O Processo de Demarcação, com o rito que lhe é próprio e que permite ordenar a realidade, vai além dos atos previstos na legislação. Apesar dos procedimentos serem fixados em leis, a rotina burocrática de um Processo não pode ser medida e seu fim é imprevisível. Ele tem um tempo reciado e uma vida na instituição, haja visto ser manuseado por pessoas.

Assim, é possível concluir que o direito territorial dos remanescentes de quilombos permanece em frequente contestação, principalmente porque quem o contrapõe possui um título devidamente registrado e que é comumente aceito no ordenamento jurídico, enquanto as comunidades assentam-se na afirmação da sua identidade coletiva, que com frequência é questionada. Existe sim uma legislação que assegura o direito territorial mas que, ao longo dos anos, se tornou extremamente severa, com novos requisitos a serem cumpridos, o que ocasiona um Processo mais lento além de toda a burocracia dentro da própria instituição responsável pela titulação. A transferência dos conflitos fundiários para o âmbito judiciário é outro obstáculo enfrentado por essas comunidades que, tal como ocorreu no caso em análise, nem sempre obtêm um resultado favorável.

Há um longo caminho a ser percorrido. É necessário vencer o racismo naturalizado e institucionalizado que inferioriza os diferentes, estabelecer procedimentos que efetivamente garantam o direito dessas comunidades e não apenas os mostre como um avanço formalmente garantido pela Constituição. Conforme afirma Brustolin (2009), não é a falta de mecanismos jurídicos que trazem dificuldades à enunciação jurídica quilombola mas sim o potencial político em jogo na constituição da pertinência das ações apreendidas.

A comunidade de Linharinho segue com sua luta em busca da titulação. Um Novo processo foi iniciado em 2014, agora com identificação de área correspondente a 1/3

da anterior. Em julho de 2015 foi publicada a portaria que aprovou o novo RTID que busca regularizar 3.507 hectares de terra. O processo segue, mesmo que “andando” lentamente, ao objetivo final: a titulação.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Alfredo Wagner Berno de. Apresentação. In: SHIRAISHI NETO, J. (org.). **Direito dos povos e das comunidades tradicionais no Brasil: declarações, convenções internacionais e dispositivos jurídicos definidores de uma política nacional**. Manaus: UEA, 2007.

_____. **Quilombos e as novas etnias**. Manaus: UEA, 2011.

_____. Apresentação In: _____, FARIAS JUNIOR, Emmanuel A. (Org.). **Territórios quilombolas e conflitos**. Manaus: Caderno de debates Nova Cartografia Social, N. UEA Edições, 2010, 348p.

AMBIEL, Alexandre. B. G. D. . Antropologia da performance: a liminaridade e as contradições do social. In: **VIII Seminário de Pesquisa em Ciência Humanas**, 2010, Londrina. Londrina: Eduel, 2010. p. 01-2140.

APOINME; COIAB; CIR; WARÃ INSTITUTO INDÍGENA BRASILEIRO. **Comunicação ao Comitê de Especialistas na Aplicação das Convenções e Recomendações da OIT sobre o cumprimento da Convenção 169 sobre Povos Indígenas e Tribais**. Agosto de 2008. <http://www.cimi.org.br/pub/publicacoes/1220640410_indio.pdf > Acesso em 12 de agosto de 2016.

ARRUTI, José Maurício. Mocambo: **Antropologia e História do processo de formação quilombola**. EDUSC, Bauru, São Paulo: 2006.

BALANDIER, Georges. A noção da situação colonial. In: **Cadernos de campo**, n. 3, 1993.

BARBOSA, Marco Antônio Barbosa; ANTUNHA BARBOSA, João Mita. Povo e Estado no século XXI e a atualização semântica do direito de autodeterminação dos. **Revista Brasileira de Estudos Políticos**. Belo Horizonte, n. 106, p. 133 – 161, jan/jun. 2013.

BARTH, Frederik. Os grupos étnicos e suas fronteiras. In: _____. **O guru, iniciador e outras visões antropológicas**. Rio de Janeiro: Contra capa, 2000.

BOURDIEU, Pierre. A força do Direito. Elementos para uma sociologia do campo jurídico. In: _____. **O Poder simbólico**. Rio de Janeiro, Bertrand, 1989.

_____. A ilusão biográfica. In: Janaina P. Amado Baptista De Figueiredo, Marieta De Moraes Ferreira (Org): **Usos e abusos da história oral** Editora FGV, Rio de Janeiro, 2006.

_____. Pierre. **Marginalia. Algumas notas adicionais sobre o dom**. Vol.2 no.2 Rio de Janeiro, 1996

_____. **Razões Práticas: sobre a teoria da ação**. Campinas, SP: Papyrus, 1996.

BRUSTOLIN, Cíndia. **Reconhecimento e Desconsideração: a regularização fundiária dos territórios quilombolas sob suspeita**. Tese de doutorado. UFRGS, Porto Alegre, 2009.

CARRARA, Sérgio. **Crime e loucura: o aparecimento do manicômio judiciário na passagem do século**. Rio de Janeiro: EdUERJ, 1998, 228p.

CASTELLINO, Joshua; GILBERT, Jérémie. Self-determination, indigenous peoples and minorities. **Macquarie Law Journal**. Vol 3, 2003.

COSTA, João Batista de Almeida. A criminalização de negros do Norte de Minas: Pretos bandidos e quilombolas ladrões de terra e de gado. In: Alfredo Wagner Berno de Almeida. (Org.). **Caderno de Debates Nova Cartografia Social: Quilombolas: reivindicações e judicialização de conflitos**. 03ed. Manaus: Projeto Nova Cartografia Social/ UEA Edições, 2012b, v.01, p.49-61.

CAVALCANTI, Maria Laura Viveiros de Castro. Drama ritual e performance em Victor Turner. **Sociologia&Antropologia**. Rio de Janeiro, V. 03.06: 411-440, Novembro de 2013.

CUNHA, Olívia Maria Gomes da. Tempo imperfeito: uma etnografia do arquivo. **Mana** vol.10 no.2 Rio de Janeiro Oct. 2004. <
http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-93132004000200003 >
Acesso em 15 de outubro de 2016

DAMATTA, Roberto. **Carnavais malandros e heróis: para uma sociologia do dilema brasileiro**. 6ª ed. Rio de Janeiro: Rocco, 1997.

_____. Individualidade e liminaridade: considerações sobre os ritos de passagem e a modernidade. **Mana**. vol.6 n.1 Rio de Janeiro Apr. 2000.

DUPRAT, Deborah Macedo. Mesa I: Os fundamentos jurídicos da titulação das terras de quilombo. In: OLIVEIRA, Leinad Ayer de. **Quilombos: a hora e a vez dos sobreviventes**. São Paulo: Comissão Pró-Índio de São Paulo, 2001.

FRASER, Nancy. **Reconhecimento sem ética**. Lua Nova, v. 70, p. 101-138, 2007.

FERREIRA, Simone; SANDERNS Ladislau, Comunidades tradicionais e disputas territoriais no ES: um estudo a partir do banco de dados Naluta. **NERA – Núcleo de Estudos, Pesquisas e Projetos de Reforma Agrária** – julho de 2013.

FONSECA, Cláudia; CARDARELLO, Andrea. Direitos dos mais e menos humanos. **Horizontes Antropológicos**. Porto Alegre, ano 5, n. 10, p. 83-121, maio 1999.

FOUCAULT, Michel. **A verdade e as formas jurídicas**. Rio de Janeiro: Editora Nau, 2005.

_____. **Microfísica do poder**. Rio de Janeiro: Graal, 1999.

GARAPON, Antoine. **Ensaio sobre o ritual judiciário**. Lisboa: Instituto Piaget, 1997.

GEERTZ, Clifford. **A interpretação das culturas**. Rio de Janeiro: LTC, 2008, 323p.

_____. O saber local: fatos e lei em uma perspectiva comparativa. In: _____. **O saber local: novos ensaios em antropologia interpretativa**. Petrópolis, RJ: Vozes, 1977

GHAI, YASH. Globalização, multiculturalismo e direito. In: SANTOS, Boaventura de Souza Santos. **Reconhecer para libertar: Os caminhos do cosmopolitismo multicultural**. Rio de Janeiro, 2003. Companhia das Letras.

GIDDENS, Anthony. **As Consequências da modernidade**. São Paulo: Editora Unesp, 5ª reimpressão, 1991.

HANNERZ, Ulf. Fluxos, fronteiras, híbridos: Palavras-chave da antropologia transnacional. In: **Mana** 3(1):7-39, 1997.

HERCULANO, Selene. Lá como cá: conflito, injustiça e racismo ambiental. I **Seminário Cearense contra o Racismo Ambiental. ANAIS, Fortaleza, 20 a 22 nov.** 2006. Disponível em: <<http://www.professores.uff.br/seleneherculano/publicacoes/lacomoca.pdf>>. Acesso em: 02 fev. 2017.

_____. O clamor por justiça ambiental e contra o racismo ambiental. **INTERFACEHS – Revista de Gestão Integrada em Saúde do Trabalho e Meio Ambiente** - v.3, n.1, Artigo 2, jan./ abril 2008.

HOLDER, Juliane; SILVA, Maria dos Remédios Fontes Silva. Proteção à identidade indígena e quilombola: uma análise à luz do multiculturalismo e da abertura constitucional. **Constituição e garantia de Direitos**. 2012, Vol. 4, n. 2.

Leite, Ilka Boaventura. Terras de Quilombo. In: Antonio Carlos de Souza Lima (Org). **Antropologia e direito: temas antropológicos para estudos jurídicos**. Brasília / Rio de Janeiro / Blumenau: Associação Brasileira de Antropologia / Iaced / Nova Letra, 2012. p.356-368.

_____. In: Alfredo Wagner Berno de Almeida (Orgs). **Cadernos de debates Nova Cartografia Social: Territórios quilombolas e conflitos**. Manaus: Cartografia Social da Amazônia / UEA Edições, 2010.

LIMA, Roberto Kant de. **Sensibilidade jurídicas, sabe e poder**: bases culturais de alguns aspectos do direito brasileiro em uma perspectiva comparada. In: Anuário Antropológico. 2009-2, 2010, p. 25 – 51.

MARQUES, Carlos Eduardo. A Constituição de 1988 e a ressignificação dos quilombos contemporâneos: limites e possibilidades. **Revista brasileira de ciências sociais** - vol. 28 n° 81, 2013.

_____. De quilombos a quilombos a quilombolas: notas sobre um processo histórico-etnográfico. *In: Revista de antropologia*, são paulo, usp, 2009, v. 52 n° 1.

MAUS, Ingeborg. **O judiciário como supergo da sociedade: O papel da atividade jurisprudencial na “sociedade órfã”**. Novos Estudos CEBRAP, n.º 58, novembro 2000 pp. 183-202

MENINO, Frederico. **Mobilizando oportunidades: visões sobre o recente movimento social quilombola**. Biblioteca 24horas: São Paulo, 1ª edição, 2010.

NETO, Joaquim Shiraishi. **Direito dos povos e das comunidades tradicionais no Brasil: declarações, convenções internacionais e dispositivos jurídicos definidores de uma política nacional**. Manaus: UEA, 2007.

_____. Reflexão do direito das “comunidades tradicionais” a partir das declarações e convenções internacionais. **Hiléia – Revista de Direito Ambiental da Amazônia**, n.o 3 | jul-dez | 2004

O'DWYER, Eliane Cantarino. **O fazer antropológico e o reconhecimento do direito constitucionais: O caso das terras de quilombo no Estado do Rio de Janeiro**. E-Papers, Rio de Janeiro, 2012.

_____. **O papel social do antropólogo: aplicação do fazer antropológico e do conhecimento disciplinar nos debates públicos do Brasil contemporâneo**. 1. ed. Rio de Janeiro: E-Papers Serviços Editoriais, 2011.

_____. Terras de Quilombo no Brasil: direitos territoriais em construção. **Ariús**. Campina Grande, v. 14, n. 1/2, p. 9-16, 2008.

_____. Terras de quilombo: identidade étnica e os caminhos do reconhecimento. **Revista Tomos**. São Cristóvão-SE, n. 11, jul./dez. 2007.

OLIVEIRA, Oswaldo Martins. O trabalho e o papel do antropólogo nos processos de identificação étnica e territorial. *In* LEITE, Ilka B. (org.), **Laudos periciais antropológicos em debate**. Florianópolis, ABA/NUER, pp. 147-156, 2005.

_____. Quilombos: memória social e metáforas dos conflitos – comunidade do sapê do norte, Espírito Santo. *In*: Alfredo Wagner Berno de Almeida (Org). **Cadernos de debates Nova cartografia social: territórios quilombolas e conflitos**. Manaus: Projeto Nova Cartografia Social da Amazônia / UEA Edições, 2010. V. 1, n. 2.

OLIVEIRA, Eugênio Pacelli de. **Curso de Processo Penal**. 15ª ed., rev. E atual. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2011. 974p.

PIOVESAN, Flávia. **Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional**. 14 ed., São Paulo: Saraiva, 2013.

RESTA, Eligio. **Tempo e Processo**. Santa Cruz do Sul: Essere nel Mondo, 2014, 60p.

REZEK, Francisco. **Direito Internacional Público: curso elementar**. São Paulo: Saraiva, 15 ed., 2014.

RODRIGUES, Saulo Tarso. Interculturalidade, autodeterminação e cidadania dos povos indígenas. **Espaço Jurídico Journal of Law**. Joaçaba, v. 16, n. 1, p. 41-64, jan/jun. 2015.

ROSA, João Guimarães. **Grande Sertão: Veredas**. São Paulo: Editora Nova Aguillar, 1994.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **A judicialização da política**. Publicado em 26 de maior de 2003. <<https://www.ces.uc.pt/opiniao/bss/078.php>> Acesso em 20 de janeiro de 2017.

_____. Dilemas do nosso tempo: globalização, multiculturalismo e conhecimento. **Currículo sem Fronteiras**. V. 3, n. 2, Julho/Dez 2003b, p. 5 – 23.

_____. Introdução: para ampliar o cânone do reconhecimento, da diferença e da igualdade. In: ____ (org.). **Reconhecer para libertar: os caminhos do cosmopolitismo multicultural**. Rio de Janeiro, 2003a. Companhia das Letras.

_____. (2009b), Para além do pensamento abissal: das linhas globais a uma ecologia dos saberes”, in ____; Maria Paula Meneses (orgs.), **Epistemologias do sul**. Coimbra: Edições Almedina, 2009, 23-71.

_____. Introdução: para ampliar o cânone do reconhecimento, da diferença e da igualdade. In: ____ (org.). **Reconhecer para libertar: os caminhos do cosmopolitismo multicultural**. Rio de Janeiro, 2003. Companhia das Letras.

SCARAMELHA, Maria Luisa. A produção de biografias judiciárias em autos de processos penais: uma análise dos laudos psiquiátricos do caso Maura Lopes Cansado. **CONFLUÊNCIAS - Revista Interdisciplinar de Sociologia e Direito**. Vol. 17, nº 3, 2015. pp. 14-34.

SCHRITZMEYER, Ana Lúcia Pastore. **Jogo, ritual e teatro: um estudo antropológico do tribunal do júri**. São Paulo: Terceiro Nome, 2012.

SEMPRINI, Andrea. **Multiculturalismo**. Tradução: Laureano Pelegrin. Bauru, SP: Edusc, 1999.

SIGAUD, Lúgia. Direito e coerção moral no mundo dos engenhos. **Estudos históricos**, v. 9, n. 18 (1996).

SILVA, Lays Helena Paes e. Ambiente e justiça: sobre a utilidade do conceito de racismo ambiental no contexto brasileiro. **E - cadernos CES**, 17, 2012: 85-111. <<https://eces.revues.org/1123>> Acesso 20 de fevereiro 2017.

SILVA, Sandro José da. **Do fundo daqui: luta política e identidade quilombola no Espírito Santo**. Tese (Doutorado) – Universidade Federal Fluminense, Instituto de Ciências Humanas e Filosofia, Departamento de Antropologia, 2012

_____. Situações de Conflitos nos quilombos do Sapê do Norte: Direitos Humanos e Criminalização. *In*: Alfredo Wagner Berno (Org). **Quilombolas: reivindicações e judicialização dos conflitos**. Manaus: Projeto Nova Cartografia Social da Amazônia / UEA Edições, 2012.

_____. Verdades que produzem: os territórios quilombolas e o direito no estado do Espírito Santo. **Revista Videre da Fadir/UFGD**. Grandes Dourados, v.1, n. 2, 2009.

SIMMEL, George. **A natureza sociológica do conflito**. *In*: Moraes Filho, Evaristo (org.), Simmel, São Paulo, Ática, 1983.

SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés de. Multiculturalismo e direitos coletivos. *In*: SANTOS, Boaventura de Souza Santos. **Reconhecer para libertar: Os caminhos do cosmopolitismo multicultural**. Rio de Janeiro, 2003. Companhia das Letras.

_____. ARBOS, Kerlay Lizane. Constitucionalismo x Democracia: o multiculturalismo e as comunidades tradicionais. **Revista da Faculdade de Direito da UFG**, V.34, n. 01, p. 25-39, jan. / jun. 2010.

SPENGLER, Fabiana Marion. Tempo, Direito e Narrativa: outra abordagem do processo jurisdicional e do conflito social. **Revista Novos Estudos Jurídicos**. Vol. 13, n. 1, p. 55-68, Jan-Jun 2008.

STRAUSS, Levi. O feiticeiro e sua magia. *In*: _____. **Antropologia estrutural**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1975, p. 193-213.

TRECCANI, Girolamo Domenico. **Terras de quilombo: caminhos e entraves do processo de titulação**. Belém: Secretaria Executiva de Justiça. Programa Raíces, 2006.

TURNER, Victor. **Drama, campos e metáforas**. Niterói: EdUFF, 2008.

_____. **O processo ritual**. Petrópolis: Vozes, 2013.

VIANNA, Adriana. 2014. Etnografando documentos: uma antropóloga em meio a processos judiciais. *In*: Sérgio R. R. Castilho; Antônio Carlos de Souza Lima; Carla C. Teixeira (orgs.), **Antropologia das práticas de poder: reflexões etnográficas entre burocratas, elites e corporações**. Rio de Janeiro: Contra Capa. pp. 43-70.

VIANNA, Ana Beatriz Mendes; COSTA FILHO, Aderval; SANTOS, Ana Flávia Moreira. Tratados internacionais, populações tradicionais e diversidade biológica. **Teoria e Sociedade**. Nº Especial, Antropologias e arqueologias, 2014.

WAGNER. Daize Fernanda. Dez anos após a entrada em vigor da convenção 169 da OIT no Brasil: um olhar sob a perspectiva da efetividade. **Direito internacional dos direitos humanos II**. Organização CONPEDI/UFSC. Florianópolis : CONPEDI, 2014.

WEBER, Max. Relações Comunitárias Étnicas. In: WEBER, Max. **Economia e Sociedade**. São Paulo: Imprensa Oficial e Editora UnB, volume 1, 2004.

WOLKMER, Antonio Carlos. Pluralismo e crítica do constitucionalismo na América Latina. **Anais do IX Simpósio de Direito Constitucional da ABDConst.** - Curitiba, PR : ABDConst., 2011.

_____. Pluralismo jurídico, direitos humanos e interculturalidade. **Revista Sequência – Estudos jurídicos e políticos**. Florianópolis, nº 53, p. 113-128, dez. 2006.

_____. **Pluralismo Jurídico: fundamentos de uma nova cultura no Direito**. São Paulo, 2001, 3º Edição.

XANTHAKI, Alexandra. The Right to Self-determination: Meaning and Scope. In: GHANEA, Nazila; XANTHAKI, Alexandra (Eds). **Minorities, Peoples and Self-Determination**. Martinus Nijhoff Publishers, London, 2005.

Fontes documentais:

ARAÚJO, Joel Zito: **Raça: um filme sobre a igualdade**. Rio de Janeiro: 2013.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Comissão de direitos humanos e minorias. **Audiência Pública**. Brasília, N. 1585/07. Data: 24/09/2007. Brasília, 2007.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição [da] República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988.

_____. **Decreto nº 4.887, de 20 de novembro de 2003**. Brasília. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/d4887.htm>. Acesso em 11 de maio de 2016.

_____. Lei nº 6.001, de 19 de dezembro de 1973. Dispõe sobre o Estatuto do Índio. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 21 dez. 1973. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6001.htm>. Acesso em: 02 junho. 2016.

_____. Presidência da República. Decreto 6040: **Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais**. Brasília, 2007.

_____. Ministério Público federal, 6ª Câmara de Coordenação e Revisão (Índios e Minorias), **VI Encontro Nacional**, 5 A 8 DE OUTUBRO DE 2004, PIRENÓPOLIS – GO. <<http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr6/dados-da-atuacao/encontros->

[nacionais-e-regionais/vi-encontro-nacional/6encontro/relatorio_vi_encontro.pdf](#)>
Acesso em 18 de agosto de 2016.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 3.239/04**. Relator Ministro Cesar Peluso. Diário de Justiça, Brasília, 25 de março de 2015.

_____. Tribunal Regional Federal da 4ª Região. Acórdão. Agravo de Instrumento n. 2008.04.00.010160-5/PR. Agravante: Incra. Agravado: Cooperativa Agrária Industrial e outros. Comunidade quilombola envolvida: Paiol da Telha (PR). Relatora Des. Federal Maria Lúcia Luz Leiria. Porto Alegre: **Diário Oficial da União**, 31 de julho de 2008.

COSTA RICA. CIDH. **Caso Saramaka Vs. Suriname**. São José, 28/11/2007

FUNDAÇÃO CULTURAL PALMARES. **Portaria nº 98**. 26. Brasília, 26 de novembro de 2007.

INCRA. **Instrução Normativa nº 16**. Brasília, 24 de março de 2004.

_____. **Instrução Normativa nº 20**. Brasília, 19 de setembro de 2005.

_____. **Instrução normativa nº 57**. Brasília, 20 de outubro de 2009.

_____. **Processo Administrativo n. 54340.000674/2004-14**. Regularização Fundiária da Comunidade de Linharinho – Projeto Brasil Quilombola. Vila Velha, Espírito Santo, 2004.

_____. **Regularização de território quilombola: Perguntas e respostas**. Coordenação Geral de Regularização de Territórios Quilombolas – DFQ. Atualizado em 13/04/2017.

ONU. **Carta das Nações Unidas e Estatuto da Corte Internacional de Justiça**. Genebra, 24 de outubro de 1945. <http://unicrio.org.br/img/CartadaONU_VersolInternet.pdf>. Acesso em: 27 de julho de 2016.

_____. **Declaração sobre a Concessão da Independência aos Países e Povos Coloniais**. Resolução 1514 (XV) da Assembleia Geral de 14 de dezembro de 1960. <<http://www.dhnet.org.br/direitos/sip/onu/spovos/dec60.htm>>. Acesso em 02 de agosto de 2016.

ONU. **Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos**. 16 de dezembro de 1966. <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0592.htm> Acesso em 02 de agosto de 2016.

_____. **Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais**. 19 de dezembro de 1966. <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0592.htm> Acesso em 02 de agosto de 2016.

OIT. **Convenção nº 107 da OIT de 5 de junho de 1957**. Genebra, 2 de junho de 1957. <<http://www.dhnet.org.br/direitos/sip/onu/indios/lex130a.htm>> Acesso em 13 de agosto de 2016.

_____. **Convenção n. 169**. Convenção no 169 da OIT sobre povos indígenas e tribais. Genebra, 1989. Disponível em: < <http://www.cpisp.org.br/htm/leis/instrum01.htm>> Acesso em 12 de maio de 2016.

CONAQ. **Documento final do I Encontro Nacional de Comunidades Negras Rurais**. Brasília, 1995.