

RECONHECIMENTO E TITULARIDADE DAS COMUNIDADES QUILOMBOLAS: A LEGALIDADE NÃO LEGITIMADA

Sônia Helena Novaes Guimarães Moraes¹

Resumo: O artigo resgata o processo conflituoso da política de reconhecimento dos direitos das comunidades quilombolas, da perspectiva jurídica. Passa em revista os diferentes instrumentos jurídicos que embasam a introdução de tais direitos nas normas constitucionais brasileiras. A legalidade não legitimada título do trabalho justifica-se por estarem tais normas legais em processo de consolidação, referentes a direitos que sofrem ameaças de retrocessos, principalmente por pressão dos representantes políticos das camadas mais conservadoras da sociedade no Congresso Nacional.

Palavras-chave: Direitos quilombolas; Titulação de terra; Legalidade ameaçada.

Abstract: *The article demonstrates the conflictual process of political recognition of the rights of quilombolas communities, from the legal perspective. It reviews various legal instruments that support the introduction of such constitutional rights in Brazil. The legality is not legitimized, justified by such laws are in the process of consolidation, rights related threats suffering setbacks, mainly due to pressure from political representatives of the most conservative layers of society in Congress.*

Keywords: *Rights of the quilombolas; Titration; Legality threatened.*

¹Advogada, agrarista e Vice-presidente da Associação Brasileira de Reforma Agrária – ABRA.

Introdução²

Foi importante resgatar, na presente pesquisa, toda a origem jurídica e política do reconhecimento e dos direitos das comunidades quilombolas, como base dos estudos que impactam a política pública específica. Mas, não se trata apenas de repetir o óbvio, pelo contrário, a idéia de complementar a pesquisa com uma avaliação da introdução de tais direitos nas normas constitucionais brasileiras, na legislação ordinária e regulamentar, trouxe também a compreensão de que tais normas legais ainda estão em processo de consolidação, pois, são direitos que sofrem ameaças de retrocesso, principalmente no reconhecimento dos territórios quilombolas, por pressão exercida pelas camadas mais conservadoras da sociedade e por seus representantes políticos no Congresso Nacional.

Como se sabe, os territórios das Comunidades Quilombolas podem se situar tanto em Terras Públicas ou Devolutas, (da União, dos Estados ou dos Municípios), como podem estar em áreas apropriadas ou apossadas por particulares, daí a inquietação dos que se apropriaram de tais territórios, pois, deverão ser desapropriados para conseqüente resgate e titulação à comunidade reconhecida.

Uma retrospectiva dos direitos previstos em lei

Os direitos das Comunidades Quilombolas são regidos pelos artigos da Constituição Federal de 1988:

Art. 215 - Garante *"a todos o pleno exercício dos direitos culturais e acesso às fontes da cultura nacional ..."*

Art. 216 - Constitui *"como patrimônio cultural brasileiro os bens da 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 nos quais se incluem: I - as formas de expressão; II - os modos de criar, fazer e viver; ..."*

Art. 68 ADCT - Ato das Disposições Constitucionais Transitórias:

"Aos remanescentes das comunidades dos quilombos que estejam ocupando suas terras é reconhecida a propriedade definitiva, devendo o Estado emitir-lhes os títulos definitivos". Ou seja, a Constituição/88 determina a regularização territorial das comunidades quilombolas e protege suas culturas.

²A autora agradece a professora Dra. Maria Cecília Ladeira de Almeida por fornecer o material e as principais referências que deram a base para iniciarmos a pesquisa da parte jurídica sobre os quilombos.

Importante recuperar a origem da introdução deste artigo no último momento da Constituinte de 1988, e que segundo menciona Arruti (2008), foi incorporado à Carta Magna *"no apagar das luzes"* em uma *formulação amputada, de forma improvisada* sem uma proposta original clara.

Embora tenha ficado claro que o dispositivo constitucional tenha sido introduzido mais em função da pressão de movimentos negros urbanos, acabou beneficiando e trazendo elementos ao reconhecimento das terras às "comunidades negras rurais" existentes, que começavam a se articular e a se organizar por meio de encontros regionais, com expressividade no Pará (1985) e no Maranhão (1986)³. Arruti (2008) também afirma que: *"Apesar de estes encontros terem em vista também a elaboração de emendas populares à constituinte, não houve entre eles e os propositores do artigo 68 (ADCT/CF-88) qualquer colaboração efetiva. A independência entre essa mobilização e aquela que resultaria na proposição do artigo 68 (ADCT/CF-88) é notável"*. O autor cita a propósito o fato de que: *"um dos responsáveis pelo levantamento de agrupamentos negros rurais no interior do estado do Maranhão (entre os quais já eram identificadas diversas comunidades originadas de antigos mocambos e quilombos), Ivo Fonseca, chegou a ser consultado, por assessores da deputada Benedita da Silva à época da introdução do artigo sobre quilombos na Carta"* e, citando a entrevista com o próprio Ivo Fonseca, (Belo Horizonte, novembro de 2000) ele disse ter sido: *"uma coisa muito de repente, eu mesmo não tinha nenhuma discussão preparada para isso"*.

Outro aspecto interessante de se evidenciar nesta análise são as questões políticas que envolveram e que até hoje envolvem a efetivação e regulamentação do Art. 68/88 da CF.

Também citado no texto de Arruti (2008) foi lembrado que *"existia um acordo claro em torno da idéia de que o "artigo 68" deveria ter um sentido de reparação dos prejuízos trazidos pelo processo de escravidão e por uma abolição que não foi acompanhada de nenhuma forma de compensação, como o acesso à terra, mas a partir daí, tudo estava em discussão."*⁴. A formulação inicial do Deputado Caó era a seguinte: *"Acrescente, onde couber,*

³Op. Cit. pág. 324

⁴Conferir as propostas de emendas e os pareceres sobre elas, registrados no "Diário da Constituinte" e compilados por Dimas Salustiano da Silva, (SILVA, 1997 apud ARRUTI, p.321-322).

*no Título X (Disposições Transitórias), o seguinte artigo: Art. Fica declarada a propriedade definitiva das terras ocupadas pelas comunidades negras remanescentes de quilombos, devendo o Estado emitir-lhes os títulos respectivos. Ficam tombadas essas terras bem como documentos referentes à história dos quilombos no Brasil.*G.N. (transcrito em SILVA, 1997 apud ARRUTI, 2008, p.321).

Acrescente-se ainda a observação de Arruti de que a redação do texto aprovado acabou sendo "*remanescentes das comunidades*" ao invés da proposta original "*comunidades negras remanescentes*". Isso ocorreu, segundo o autor citado, sem qualquer explicação ou debate, o que poderia trazer, como de fato tem trazido, inúmeras interpretações sobre a vontade do legislador histórico.

Além da legislação constitucional, outras leis de afirmação da igualdade racial no Brasil e diversas normas regulamentares ao art. 68 do ADCT da Constituição de 1988 foram criadas, nem todas especificamente relativas ao reconhecimento dos territórios quilombolas, mas, sempre na perspectiva da garantia da igualdade racial, da preservação da memória dos afro-descendentes, da sua cultura e costumes.

Foi vinculada ao Ministério da Cultura que se criou a Fundação Palmares através da Lei nº 7.668, de 22 de agosto de 1988; vale lembrar que as razões da existência dessa Fundação esteve ligada ao tombamento da Serra da Barriga de União Palmares em Alagoas considerado, juntamente com o terreiro de Candomblé da Casa Branca na Bahia, importante monumento negro no país (ARRUTI, 2008, p.321).

Em 2002 o Decreto nº 4.228- de 13 de maio, instituiu, no âmbito da Administração Pública Federal, o Programa Nacional de Ações Afirmativas.

Também em 2002, o Decreto Legislativo nº 143 de 20/06, aprovou o texto da Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho sobre os povos indígenas e tribais em países independentes; promulgado pelo Decreto 50.051 de 19/04/2004.

Mas, é de 2003 o Decreto 4.887 de 20 de novembro que, finalmente, depois de 15 anos da introdução do art. 68 do ADCT/CF88, regulamentou o procedimento para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos.

Vale lembrar que antes do decreto 4887/2003, os governos estaduais assumiram para si essa incumbência, mas, como está previsto no art. 3º, a partir de então passou a haver a competência concorrente entre União, Estados e

Municípios na identificação dos territórios Quilombolas. Em São Paulo há uma Lei Estadual nº 9757/97 e os Decretos n. 41.774/97 e 42.839/98, que "determinaram" a competência do ITESP com as Comunidades Quilombolas que estivessem situadas em terras públicas e devolutas do Estado.

Em 2010, a lei nº 12.288, de 20 de julho instituiu o Estatuto da Igualdade Racial; alterou as Leis n. 7.716, de 5 de janeiro de 1989, 9.029, de 13 de abril de 1995, 7.347, de 24 de julho de 1985, e 10.778, de 24 de novembro de 2003. O Estatuto é vinculado à Secretaria da Política de Promoção da Igualdade Racial – SEPPIR/PR. *"destinado a garantir à população negra a efetivação da igualdade de oportunidades, a defesa dos direitos étnicos individuais, coletivos e difusos e o combate à discriminação e às demais formas de intolerância étnica."* No art. 5 do Estatuto foi instituído também Sistema Nacional de Promoção da Igualdade Racial (Sinapir).

Em 2006, o Decreto n. 10884 de 13 de julho alterou a denominação, competência e composição da Comissão Nacional de Desenvolvimento Sustentável das Comunidades Tradicionais, criada em 2004, que passa a chamar: Comissão Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais.

Em 2007, o Decreto 6.040 de 07 de julho – instituiu a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais.

Também em 2007, a Portaria nº 98, de 26 de novembro – instituiu o Cadastro Geral de Remanescentes das Comunidades dos Quilombos da Fundação Cultural Palmares, igualmente autodenominadas Terras de Preto, Comunidades Negras, Mocambos, Quilombos, dentre outras denominações congêneres.

Regulamentação junto ao INCRA: promessas truncadas

Em 2005 foi introduzida a Instrução Normativa /INCRA n. 20 que tratou *"do procedimento para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação, desintrusão, titulação e registro das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos de que tratam o Art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal de 1988 e o Decreto nº 4.887, de 20 de novembro de 2003"*.

Essa Instrução foi revogada e substituída em 2008 pela IN/INCRA n. 49 que revogou a anterior, mas recepcionou atos no estado em que se encontravam. Nesta Instrução foi incluída longa lista de formalidades que passaram a dificultar a identificação e o reconhecimento das comunidades quilombolas. Foi um retrocesso em relação à IN/20.

Em 2009 foi, mais uma vez, substituída pela IN/INCRA n. 56 – revogada após dois dias de publicada, pois, retirava algumas exigências para a identificação e reconhecimento das comunidades.

A regulamentação atual e que está em vigor é a IN/INCRA n. 57, que repõe as determinações da IN/INCRA n. 49 com inúmeras determinações que dificultam o reconhecimento das comunidades, ao mesmo tempo que facilitam a contestação em juízo desta identificação e reconhecimento.

O vai e vem dos processos de regularização das terras quilombolas junto ao INCRA

A Coordenação Geral de Regularização de Territórios Quilombolas foi criada na estrutura do INCRA em 2005. Assim sendo o órgão, através da Diretoria de Ordenamento da Estrutura Fundiária (DF) e dessa Coordenação Geral de Regularização de Territórios Quilombolas (DFQ), (art. 31 da IN/INCRA, 57/2009) deverá manter o MDA, a SEPPIR e a Fundação Palmares informados do andamento dos processos de regularização das terras de remanescentes de quilombos.

Importante ainda mencionar que, na opinião de técnicos encarregados da matéria junto ao INCRA, a legislação infraconstitucional e os atos internos do órgão têm muitos dispositivos que contrariam a Norma Constitucional (art. 68-ADCT/88), assim como, o disposto no Decreto n. 4887/2003.

Segue abaixo a sequência de atos previstos na legislação para o reconhecimento das comunidades quilombolas:

Auto-definição da comunidade cuja Certidão de Reconhecimento é expedida pela Fundação Palmares; Processo de Regularização junto ao INCRA; Titulação à Comunidade em nome de Associação dos Quilombolas do Território de (...); e o Relatório Técnico de Identificação e Delimitação – RTID – segundo a IN 57/2009 (arts. 9 e 10).

O RTID, por sua vez, deverá conter: relatório antropológico, levantamento fundiário, planta e memorial descritivo, cadastramento das famílias, superposição de área, dentre outros.

Após a análise e identificação da situação do Território Quilombola a ser titulado, deverá ser desapropriado pelo INCRA se for imóvel particular; promovida a regularização pelo INCRA, se for imóvel devoluto ou de domínio da União; encaminhado ao SPU (GRPU) para desintrusão se estiver localizado em terreno de marinha; encaminhado ao governo do Estado ou Municipal se estiver situado em imóvel devoluto ou de domínio público estadual ou municipal para regularização.

Regularização e titulação dos territórios quilombolas: polêmica acerca da desapropriação de terras particulares

Há séria polêmica quanto à constitucionalidade do Decreto n.º 4.887/2003, e da Instrução Normativa do INCRA n.º 20/2005 hoje substituída pela IN/INCRA n. 57/2009 que regulamentaram o art. 68 do ADCT.

De modo breve ressaltamos alguns argumentos pela negação de constitucionalidade da regulamentação (Decreto n. 4.887/2003), afirmando que:

Há interpretação extensiva e distorcida do art. 68 da ADCT, assim como do instituto da desapropriação (art. 5º, XXIV, da Constituição). Partindo da premissa de que o art. 68 autorizaria o Poder Público a expropriar imóvel privado para ser entregue a remanescentes de comunidades quilombolas;

A Instrução Normativa do INCRA estabelece que as áreas remanescentes quando estiverem no domínio privado deverão ser desapropriadas (ou compradas) pelo rito da Reforma Agrária e que isso não estaria explícito no art. 68 do ADC T;

A regulamentação para a desapropriação (do Decreto e da IN/INCRA) criaria um novo tipo de desapropriação inexistente na Constituição Federal que só poderia existir mediante nova legislação;

Assim atuando, o INCRA não respeitaria o princípio do contraditório na legislação brasileira. Não se estaria respeitando o artigo da Constituição que impede a desapropriação de terras produtivas;

Sendo assim, a situação atual no caso de desapropriação de terras particulares fez com que em 2004, o Partido da Frente Liberal – PFL, atual Democratas – DEM, impetrasse Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADIN sobre o referido Decreto 4.887/2003.

Entretanto, em 17 de setembro de 2004, a Procuradoria Geral da República elaborou o Parecer nº 3.333, refutando as teses defendidas pela Ação Direta de Inconstitucionalidade.

O Presidente da República, representado pela Advocacia-Geral da União, também emitiu parecer contrário aos argumentos da ADIN 3239, em defesa do Decreto 4.887/03.

Em 03 de março de 2008 o Procurador Regional da República – Daniel Sarmiento – apresentou parecer no sentido de que a ADIN 3.239 não deveria ser conhecida.

A seguir, citamos os argumentos que refutam as teses argumentadas na ADIN 3239 (conforme explicitado na Petition On line dirigida ao STF) e que reafirmam a constitucionalidade do Decreto Regulamentar:

1. "O Advogado-Geral da União sustenta que: o art. 68 do ADCT é norma constitucional de eficácia jurídica plena e, por isso, não depende de edição de lei para ter aplicabilidade imediata. Nesse sentido, o Decreto nº 4.887/2003 apenas estabelece procedimentos administrativos para a titulação dos territórios quilombolas".

2. Também em linha de argumentação complementar, o Procurador Walter Claudius Rothemburg destaca que: "Aspectos específicos relacionados ao âmbito concreto (identificação de pessoas, delimitação de áreas etc.) e ao âmbito administrativo (órgãos competentes, procedimento...) não criam direitos e deveres 'externos', apenas regulamentam a atuação estatal, e não carecem, portanto, de lei para serem disciplinados"⁵.

3. De outra parte, a questão da proteção às populações tradicionais põe a titulação das áreas quilombolas no âmbito da proteção dos direitos humanos. Esse aspecto se reforça com a incidência da Convenção 169 da OIT. Pois bem, é indiscutível que as normas de proteção dos direitos humanos têm imediata aplicabilidade, não podendo ter sua eficácia postergada.

4. Conclui-se que não há impropriedade na regulamentação estabelecida pelo Decreto, pois se refere a dispositivo constitucional auto-aplicável, normatizando seus aspectos administrativos, amparada por diversas leis pré-existentes...".

5. "Por fim, no que se refere ao argumento de que o Decreto n. 4.887 seria inconstitucional por suposta impossibilidade de regulamentar diretamente, por essa via, dispositivo da Constituição, a ADI quer ocultar o ingresso dos dispositivos constantes da Convenção 169 da OIT no ordenamento jurídico brasileiro, na condição de normas supralegais. É desse repositório que resulta, do ponto de vista jurídico, na superação do entendimento de que as populações tradicionais quilombolas fossem determinadas por critérios cronológicos e historiográficos. A adoção, pelo Brasil, da Convenção 169 da OIT redundou na superação da convenção anterior, de número 107. Se a Convenção 107 conceituava os povos tribais e semitribais como os não integrados à comunidade nacional, com o novo tratado, se introduziu molde explicitamente étnico para a conceituação dos povos tribais, ao qual se ajustam perfeitamente às comunidades

⁵Entrevista, disponível em: <<http://www.palmares.gov.br/2012/04/o-decreto-48872003-como-ferramenta-para-a-cidadania-quilombola/>>. Acesso em 21/09/2012.

quilombolas, ao conceituá-los como aqueles "... cujas condições sociais, culturais e econômicas os distingam de outros setores da coletividade nacional, e que estejam regidos total ou parcialmente por seus próprios costumes ou tradições, ou por uma legislação especial".

O fato é que a polêmica segue e deve ser ainda julgada junto ao STJ. Resta acompanhar e cerrar fileiras pela rejeição a ADIN 3.239. A situação jurídica e política instável, das teses em disputa e julgamento e, principalmente, com relação à questão da Titulação dos Territórios Quilombolas traz todo tipo de incertezas, assim como, paralisa e atrasa o andamento de processos de reconhecimento que, por sua vez, também tem consequências negativas na implementação das políticas públicas de toda ordem às comunidades em desenvolvimento. A reconstrução jurídica ora apresentada, desvendando as armadilhas da legalidade é, no conjunto deste dossiê, interpretada como parte dos bloqueios que se apresentam à efetividade das política públicas nas comunidades quilombolas.

Discussão e considerações finais

A luta pela terra no estado de São Paulo evidencia interesses distintos, manifestados nas ações dos quilombolas; dos sem-terra; dos bóias-frias (e de tantos outros trabalhadores rurais), em relação aos proprietários de terras (nacionais e estrangeiros) e do Estado brasileiro.

A formação de assentamentos rurais e a titulação dos territórios quilombolas se colocam como um obstáculo para a circulação do grande capital e para domínio sobre a propriedade fundiária (urbana e rural).

Nesse contexto, o Estado, responsável pela implementação das políticas fundiárias e, ao mesmo tempo, "braço forte" do capital, altera (no limite inferior) os padrões fundiários historicamente construídos.

Segundo relato dos técnicos responsáveis, os recursos humanos e financeiros são insuficientes para atender tal demanda num espaço de tempo que poderia ser considerado razoável.

As comunidades quilombolas são grupos étnicos – predominantemente constituídos pela população negra rural ou urbana – que se autodefinem a partir das relações com a terra, o parentesco, o território, a ancestralidade, as tradições e práticas culturais próprias. O Governo Federal estima que em todo o País existam mais de três mil comunidades quilombolas (segundo a CONAQ - Coordenação Nacional das Comunidades Negras Rurais existem cerca de cinco mil comunidades) e dessas, cerca de sessenta estão localizadas no Estado de São Paulo.

Embora essas comunidades estejam formadas (e territorializadas) marginalmente há pelo menos cem anos, o reconhecimento enquanto grupo étnico e o direito à titulação das terras, pelos mesmos ocupadas, somente passa a ser instituído em 1988, quando da promulgação da atual Constituição, pelo Art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias - ADCT.

A regulamentação do processo de identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas pelas comunidades remanescentes de quilombos se dá apenas em 1997, em âmbito estadual, com o Decreto nº 41.774, modificado pelo Decreto nº 43.838, de 10 de fevereiro de 1999, cuja redação fora alterada pelo Decreto nº 55.247/09 que dispõe sobre o Programa de Cooperação Técnica e de Ação Conjunta a ser implementado para identificação, discriminação e legitimação de terras devolutas do Estado de São Paulo, e sua regularização fundiária, ocupadas por Remanescentes das Comunidades de Quilombos, implantando medidas socioeconômicas, ambientais e culturais, sob a responsabilidade do ITESP. Já em âmbito federal, tal regulamentação foi ainda mais tardia, apenas em 2001, com o advento do Decreto nº 3912/01, que atribuía tais responsabilidades à Fundação Cultural Palmares, revogado pelo Decreto nº 4.887, de 20 de novembro de 2003, que regulamenta tais procedimentos e os transfere para a tutela do INCRA. Desse modo, a legislação federal evidencia que se trata, sobretudo, de uma questão fundiária e não apenas de ordem etnocultural.

Por força do Decreto nº 4.887, de 2003, o INCRA passa a ser o órgão competente, na esfera federal, pela titulação dos territórios quilombolas. Os estados, o Distrito Federal e os municípios têm competência comum e concorrente com o poder federal para promover e executar esses procedimentos de regularização fundiária.

Para acessar a política de regularização de territórios quilombolas, as comunidades devem encaminhar uma declaração, na qual se identificam enquanto comunidade remanescente de quilombo – cujo amparo legal é dado pela Convenção 169, da Organização Internacional do Trabalho, cujas determinações foram incorporadas à legislação brasileira pelo Decreto Legislativo nº 143/2002 e Decreto Nº 5.051/2004 - à Fundação Cultural Palmares, que expedirá uma Certidão de Auto-reconhecimento em nome da mesma.

De acordo com a Instrução Normativa 57, do INCRA, de 20 de outubro de 2009, cabe às comunidades interessadas encaminhar à Superintendência Regional do INCRA do seu Estado uma solicitação de abertura de procedimentos administrativos visando à regularização de seus territórios.

Para além das políticas de regularização fundiária, outras políticas, complementares às primeiras, foram elaboradas. Contudo, essas também surgem tardiamente, apenas em 2004, quando o Governo Federal lançou o Programa Brasil Quilombola (PBQ) cujos objetivos, promotores do desenvolvimento das comunidades, visam: a garantia do acesso à terra, ações de saúde e educação, construção de moradias, eletrificação, recuperação ambiental, incentivo ao desenvolvimento local e preservação e promoção das manifestações culturais quilombolas.

O processo de regularização dos territórios quilombolas do Estado de São Paulo, embora garantido por legislações estadual e federal, ainda enfrenta sérios limites. Percebe-se que ao longo de treze anos (1998 a 2011) das sessenta e quatro comunidades existentes, vinte e oito foram reconhecidas e tiveram suas terras delimitadas, das quais apenas seis foram tituladas (e somente uma registrada em cartório). Das trinta e seis comunidades restantes, nove estão em fase de reconhecimento (elaboração do Relatório Técnico ou definição da área), vinte e três no aguardo, após solicitação de reconhecimento, e quatro possuem o certificado de autodefinição, concedido pela Fundação Cultural Palmares, mas ainda não solicitaram abertura de processo administrativo para reconhecimento em nenhum dos órgãos competentes.

Vale mencionar, que os processos administrativos para a regularização de tais territórios estão instaurados tanto no INCRA, quanto no ITESP e, alguns ainda encontram-se sob a responsabilidade do Ministério Público Federal, como podemos analisar na tabela abaixo. O envolvimento desses três órgãos não revela grande nível de organização e articulação para consecução das titulações, pelo contrário, revela a inconsistência das políticas fundiárias e o descompromisso do Estado brasileiro para o equacionamento de uma dívida histórica.

Uma prova disso é a situação fundiária dos territórios quilombolas em São Paulo: dos procedimentos em curso, há seis titulações por parte do Itesp, uma, por parte do INCRA, quatro certidões de AD (Alto Definição), de responsabilidade da FCP (Fundação Cultural Palmares), uma desapropriação, por parte do INCRA, vinte e oito reconhecimentos concluídos por parte do Itesp, cinco por parte do INCRA, dezessete reconhecimentos em andamento, vinte e oito situações em que é apontado o reconhecimento e setenta e dois processos em aberto (dados do Itesp, 2011). Situação das mais dramáticas, a atestar os descaminhos de uma legalidade não legitimada.

A maior parte das comunidades quilombolas ocupa territórios que há algumas décadas se tornaram de grande interesse para o capital, muitos pelo forte apelo

ambiental, ora compreendidos nos Parques Estaduais e Nacionais e adjacências, outros pela intensa especulação imobiliária, ligados às áreas litorâneas; e outros, pela renda da terra, aqueles destinados à exploração agropecuária.

As regiões que abrigam as comunidades quilombolas têm características semelhantes, e por isso deve ser feita uma breve consideração a esse respeito.

As comunidades negras constituíram-se durante o período de escravidão a partir da mineração do ouro, do plantio do café e/ou do arroz, a partir do tráfico negreiro, dentre outras formas de exploração. Durante anos, permaneceram localizadas em áreas de difícil acesso, em fragmentos florestais, distantes dos incipientes centros urbanos.

Quando da abertura de rodovias, a partir das políticas de desenvolvimento rural nas décadas de 1960 a 1980, tais territórios passaram a ser muito valorizados, aumentando assim o interesse do capital sobre os mesmos. Nesse período, grandes proprietários de terras passaram a investir nesses territórios, substituindo parte das florestas por monocultivos de interesse econômico, bem como foram criadas a maioria das Unidades de Conservação (UC) e de Preservação Ambiental (integral ou parcial) do Estado de São Paulo.

A região do Vale do Ribeira, como reiterado, concentra a maior parte das comunidades quilombolas do estado, não coincidentemente também concentra o maior fragmento de Mata Atlântica do Estado, e até mesmo do Brasil – transformados em grande medida em entidades de conservação. Tal fato revela não a preservação plena do ambiente por tais comunidades, mas, ao contrário, uma relação harmoniosa entre ser humano e natureza.

As comunidades quilombolas, assim como os índios, tradicionalmente praticam uma agricultura baseada na coivara – prática agrícola que combina a abertura de clareiras na mata, cultivo e colheita, seguida de queimada para estimular a regeneração do ambiente e pousio. Ao longo de gerações tais grupos populacionais vêm mantendo seus modos de vida, materializados na forma como produzem, se alimentam, se relacionam entre si e com a natureza. A terra, para além de seu significado econômico, representa o principal elemento para a reprodução da vida material e imaterial dessas populações.

Em contraposição a um modo de vida secular, a legislação ambiental brasileira regulamenta e assegura as ações dos órgãos ambientais, que na totalidade dos casos, como relatado pelos entrevistados durante a pesquisa de campo, assumem uma postura policial e punitiva diante dos quilombolas.

Ao tratar dos conflitos territoriais envolvendo comunidades quilombolas que abrigam UC em fragmentos de Mata Atlântica, Rezende-Silva (2009) explica

que a racionalidade econômica originou processos de degradação ambiental que levaram ao que hoje conhecemos por "crise ambiental", que nada mais é do que o reconhecimento de que o ambiente como suporte e condição para existência da vida está ameaçado por um processo de produção baseado na idéia de natureza inesgotável e infinita. Dentro desta lógica surgiu a idéia de preservação de "parcelas" da natureza aceleradamente apropriada e transformada. Contudo, a simples reserva de áreas de natureza "intocável" não foi suficiente, há nesta estratégia problemas de concepção e de gestão que devem ser revistos à luz de novos princípios de gestão ambiental e de democracia participativa, pois os problemas ambientais estão em grande medida vinculados aos problemas sociais (LEFF, 2001; GONÇALVES, 2000; ALIER, 1998).

Corroborando com outros autores (DIEGUES, 1994; ARRUDA, 2000; GHIMIRE, 2000; BENSUSAN, 2006) a autora analisa que quando uma área é definida como prioritária para preservação ou conservação quase nunca há o questionamento de porque tal trecho de natureza foi preservado. Em geral, se resiste à idéia de que a alta biodiversidade ou o bom estado de conservação de muitas áreas está relacionado à presença de populações tradicionais, sendo estas, via de regra, expulsas ou marginalizadas dentro da nova territorialidade que lhes é imposta.

Nesse sentido, seria coerente considerar os aspectos socioculturais que orientam as formas de exploração da natureza feitas pelas populações tradicionais, que historicamente não se apresentam antagônicas à conservação dos recursos naturais.

O Litoral Norte do Estado de São Paulo (Vale do Paraíba), reconhecido pelas áreas de matas conservadas associadas à beleza do oceano, também se torna cenário de conflitos territoriais envolvendo populações tradicionais, nesse caso não somente os quilombolas, mas também os caiçaras.

Mais uma vez, o modo de vida dessas populações passa a ser considerado devastador e comprometedor da biodiversidade e dos recursos naturais. Na luta pelo reconhecimento e titulação do território, as comunidades passam a enfrentar conflitos semelhantes aos vividos pelas comunidades do Vale do Ribeira, quando suas terras sobrepõem as UC, entre outros, quando o território passa a ser alvo de especulação imobiliária, para a construção, sobretudo, de condomínios de luxo.

No caso do Sudoeste do Estado, os conflitos vividos pelas comunidades quilombolas permeiam o padrão fundiário rural-urbano da região que, ao longo dos anos, foi sendo caracterizado pelo avanço das áreas urbanas sobre as rurais.

Aqui, as comunidades quilombolas tiveram seus territórios ocupados pelas cidades, gerando conflitos tanto com os proprietários de terras, quanto com o poder municipal.

A luta pela terra no Estado de São Paulo coloca em questão interesses distintos, manifestados nas ações dos quilombolas, dos caçaras, dos sem-terra, dos bóias-frias (e de tantos outros trabalhadores rurais), dos proprietários de terras e especuladores imobiliários e fundiários (nacionais e estrangeiros), e do Estado brasileiro.

A titulação dos territórios quilombolas se coloca como obstáculo para a circulação do grande capital e para o domínio sobre a propriedade fundiária (urbana e rural). Nesse contexto, o Estado, responsável pela implementação das políticas fundiárias e, ao mesmo tempo, "braço forte" do capital, altera (no limite inferior) os padrões fundiários historicamente construídos no país.

Nesse sentido, o controverso tema dos quilombos travado à luz da territorialidade e do desenvolvimento socioeconômico, permanece às escuras por revelar que o conflito repousa essencialmente sobre o antagonismo entre dois projetos de sociedade – um baseado na valorização do ser humano e da natureza, respeitando e estimulando a sociodiversidade e a biodiversidade; e outro, baseado na concentração do capital, em detrimento da sociodiversidade e da biodiversidade dos ecossistemas.

Ao não serem titulados, os quilombolas deixam de comprovar a posse da terra, tendo seu direito mais uma vez relegado. Os conflitos territoriais passam a se intensificar, o acesso às políticas sociais, agrícolas e agrárias se torna restrito, além de limitações ao acesso a outras políticas públicas. A permanência na terra se torna cada vez mais difícil, o que coloca em questão a reprodução do modo de vida quilombola em seus aspectos produtivo, socioeconômico e cultural-religioso.

Atualmente, o INCRA/SR08 conta com a instauração de quarenta e oito processos administrativos para a regularização de territórios quilombolas, sejam aqueles para retirada de posseiros não pertencentes ao grupo étnico (denominados "terceiros" pelos quilombolas), seja para reconhecimento e delimitação das terras e para a titulação. Segundo relato de técnicos responsáveis pelo acompanhamento de tais processos, os recursos humanos e financeiros são insuficientes para atender tal demanda num espaço de tempo que poderia ser considerado razoável.

A titulação da terra, de acordo com os resultados obtidos a partir dessa pesquisa, é o principal bloqueio a ser resolvido junto às comunidades quilombolas,

e também se apresenta como o principal entrave para o desenvolvimento das mesmas.

No entanto, pensar o desenvolvimento das comunidades quilombolas no Estado de São Paulo está para além de garantir somente a titulação das terras, requer, sobretudo, uma reorientação política das ações do Estado voltadas para o desenvolvimento do campo, pautadas por novas racionalidades econômicas, pela reordenação do padrão fundiário, pelo fortalecimento das populações tradicionais, dos agricultores familiares e assentados da reforma agrária e por formas sustentáveis de exploração dos recursos naturais.

Nesse sentido, afirmamos que as populações quilombolas, assim como outros segmentos das populações tradicionais do Estado de São Paulo, que historicamente vêm travando a luta pela permanência no território, são importantes atores para o processo de desenvolvimento dessas regiões, consideradas equivocadamente como áreas de expansão. E que as estratégias familiares e coletivas por elas adotadas frente aos conflitos territoriais, algumas vezes em detrimento do seu modo de vida, não se apresentam como uma ameaça à manutenção da biodiversidade dos territórios por tais populações ocupados. A luta dos quilombolas pela permanência em seus territórios é legítima e, portanto, deve ser um direito garantido pelo Estado brasileiro.

Referências

ALIER, J.M. **Da economia ecológica ao ecologismo popular**. Blumenau: FURB, 1998.

ARRUDA, R.S.V. Populações tradicionais e a proteção dos recursos naturais em unidades de conservação. In: DIEGUES, A.C.S. (Org.).

Etnoconservação. Novos rumos para a proteção da natureza nos trópicos. São Paulo: Nupaub/Annablume/Hucitec, 2000. p.273-290.

ARRUTI, J.M.P.A. Quilombos. In: PINHO, O.; SANSONE, L. (Orgs.).

Raça, Novas Perspectivas Antropológicas. Salvador: EDUFBA, 2008.

BENSUSAN, N. **Conservação da biodiversidade em áreas protegidas**. São Paulo: Editora FGV, 2006.

DIEGUES, Antonio Carlos Sant'Ana. **Mito moderno da natureza intocada**.

2004. Disponível em: <(http://www.mda.gov.br/portal/saf/programas/assistenciatecnica/2522569)>. Acessado em: 17 de jan. de 2012.

GHIMIRE, K.; PIMBERT, M. (Orgs.). Social change & conservation: environmental politics and impacts of national parks and protected areas. Reino Unido: UNRISD, 2000.

GONÇALVES, C.W.P. Os (des)caminhos do meio ambiente. São Paulo: Nupaub/Annablume/Hucitec, 2000.

LEFF, E. Saber Ambiental. Petrópolis-RJ: Editora Vozes, 2001.