

# ESTRATÉGIAS DE REDEFINIÇÃO DO ESTADO NO CONTEXTO DE RECONHECIMENTO DAS TERRAS DE QUILOMBO NO BRASIL

*Eliane Cantarino O'Dwyer*  
Professora de Antropologia  
Universidade Federal Fluminense

---



*Quilombo da Lapinha (MG). Créditos: Elisa Cotta (PPGA/UFF)*

O objetivo deste texto é apresentar algumas reflexões e pontos de vista construídos a partir do papel que a disciplina antropologia tem desempenhado

no campo da aplicação dos direitos territoriais às comunidades de quilombo, segundo a Constituição Federal de 1988<sup>1</sup>.

No contexto dos debates sobre a aplicação do artigo 68 do ADCT, alguns deles travados no Congresso Nacional, e em diálogo com o Ministério Público Federal, a ABA, como associação científica, tem se manifestado a partir das posições disciplinares da antropologia e de um saber experiencial dos pesquisadores que a integram. Tais tomadas de posição têm questionado a utilização de formas de identificação e classificação estranhas aos próprios atores sociais, baseadas em critérios “historiográficos”, “arqueológicos”, “raciais” e/ou “culturais”, em busca do “sentido” considerado “correto”, “válido” e “verdadeiro”. Ao contrário, os antropólogos têm insistido na compreensão dos novos significados que o uso de termos, como “remanescentes de quilombos”, adquire nas ações sociais orientadas pela existência do dispositivo constitucional.

Os antropólogos brasileiros têm igualmente participado nas lutas concorrenciais que se travam na definição de políticas públicas e de Estado, como no caso da promulgação do Decreto 4887 de 20 de novembro de 2003, que regulamenta o procedimento para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas por comunidades remanescentes de quilombos de que trata o Art.68 do ADCT, contra o qual o Partido da Frente Liberal – PFL (atual DEM) entrou com uma Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI nº3.239-9/600 – DF).

Os relatórios antropológicos, por serem entendidos como atestados identitários, tendo em vista o critério de autoatribuição, não estavam previstos no decreto presidencial, só sendo incorporados aos procedimentos administrativos pelo INCRA após a utilização dos argumentos antropológicos na defesa do Decreto em pareceres sobre a improcedência da ação emitidos pela Procuradoria Geral da República e pela Advocacia Geral da União,

---

1 Este texto foi apresentado no Seminário Nacional: Os direitos dos quilombos e o dever do Estado Brasileiro – Análises dos 25 anos da Constituição Federal de 1988, realizado pela ABA, em 12 e 13 de dezembro de 2013 na UFES. Os argumentos nele construídos foram igualmente debatidos na audiência pública sobre demandas de comunidades quilombolas, realizada pela 6ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal, em 20 de novembro de 2013, da qual participei como um dos membros indicados pela ABA.

principalmente sobre o critério de autoatribuição, que tem orientado a elaboração dos relatórios antropológicos de identificação territorial ou os também chamados laudos antropológicos, no contexto da aplicação dos direitos constitucionais às comunidades remanescentes de quilombos.

O entendimento do papel desempenhado pelos relatórios antropológicos pode variar, mas o fazer antropológico que orienta a elaboração desses relatórios como parte de processos administrativos apresenta uma explicação sobre construções identitárias, formas de organização social, práticas culturais e processos de ocupação territorial das comunidades de quilombo que pretendem o reconhecimento legal ao descrever os vínculos estabelecidos entre os grupos e as terras tradicionalmente ocupadas como sendo as necessárias à sua reprodução física e cultural, segundo seus usos, costumes e tradições.

Este tipo de tradução etnográfica pode trazer subsídios para uma decisão governamental e igualmente fornecer elementos para que os grupos possam se defender de possíveis formas de intervenção estatal que possibilite apenas o reconhecimento de categorias étnicas, sem garantir as condições de reprodução de práticas culturais, modos de vida e territorialidades específicas.

Passados dez anos da promulgação do Decreto 4887 de 20 de novembro de 2003, que regulamenta o procedimento para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas por comunidades remanescentes de quilombos de que trata o Art.68 do ADCT, novos desafios políticos e éticos da prática antropológica se colocam frente ao estado brasileiro, tendo em vista a morosidade dos processos de reconhecimento e titulação abertos no INCRA - 1.264 processos até 21/05/2013 com apenas 14 títulos expedidos em 2011 e 5 em 2012, mesmo que a eles se somem os títulos expedidos pelos institutos de terras estaduais com aportes do INCRA.

Assim, a situação de reconhecimento das terras de quilombo pelo estado brasileiro pode ser definida pelos momentos de incerteza e indecisão vividos atualmente pelos *quilombolas* ao dirigirem suas ações no sentido do reconhecimento de direitos territoriais. As margens do Estado têm sido frequentemente definidas como periferias ou territórios nos quais o Estado ainda deve penetrar (ASAD 2008). No entanto, a partir de uma etnografia dos processos políticos sobre o reconhecimento dos direitos culturais e territoriais

pode-se dizer que atualmente o Estado tem sido tanto experimentado quanto desfeito na ilegalidade de suas próprias práticas administrativas (*idem*). Como no caso da condução dos processos de regularização de territórios quilombolas dentro do INCRA.

O governo, em nome de interesses do Estado, vem levantando uma série de impedimentos para a publicação dos RTID's e os servidores com habilitação em antropologia têm sido "orientados" pela diretoria de ordenamento fundiário do INCRA para não apresentarem "áreas que deem problema" para o governo. Contrariando a própria Instrução Normativa do INCRA em Memorando Circular (05 do DF/INCRA de 29/02/2013), as superintendências regionais devem encaminhar à Diretoria de Ordenamento da Estrutura Fundiária-DF, uma solicitação de avaliação prévia dos RTID's, o que não está na norma. Além disso, não é necessário o envio do RTID, conforme orientação da presidência através do Memo. 001/2013 e sim a "ficha" de "informações prévias para publicação da RTID", preenchida com todos os dados solicitados. As referidas "fichas" estão condicionadas à aprovação pelo gabinete do presidente do INCRA. Segundo depoimento de um servidor analista em antropologia do INCRA: "Não sabemos quais critérios serão usados para aprovação das fichas, não sabemos nem se tais fichas estão de fato sendo apreciadas". O que é público, segundo ele, "é que esse procedimento não encontra amparo legal e tem sido usado como justificativa para total paralisação das publicações". Em nota, os servidores do INCRA denunciam: "Novas rotinas administrativas, excepcionais, extranorma e que acabam por protelar a efetivação da política pública e da concretização do direito desses grupos ao seu território (...) só vem intensificar os conflitos fundiários e a violência no campo"<sup>2</sup>.

Deste modo, contrariando a Instrução Normativa que prescreve normas de ação para ordenação dos serviços quilombola, a diretoria de ordenamento fundiário do INCRA tem solicitado o envio de "fichas" e os julgamentos de recursos também estão condicionados à aprovação das "fichas", nas quais se solicita os valores de hectares por família, segundo critérios estabelecidos dentro da lógica da reforma agrária, que não se aplica à noção de terras

---

<sup>2</sup> Disponível em: <http://reporterbrasil.org.br/documentos/incra.pdf> (14 de Agosto de 2013).

tradicionalmente ocupadas pelas comunidades de quilombos. Assim, tais fichas se sobrepõem ao RTID's e aos relatórios antropológicos que contêm a proposta do território, por indicação da comunidade, segundo seus modos de fazer, criar e viver.

Em croqui do território elaborado pelos servidores do INCRA nas superintendências regionais, que é obrigatoriamente enviado à presidência do INCRA como parte da “ficha”, a questão da área ocupada pela comunidade tem sido restringida às partes agricultáveis e de moradia, categorizadas como áreas de uso efetivo, sem considerar outros modos de apropriação e de uso comum do espaço territorial mediante atividades de caça, pesca e outras formas de extrativismo.

O INCRA, assim, dá uma resposta positiva e atende a questão capitaneada pelo Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da Republica do Conselho de Defesa Nacional ao se manifestar sobre os estudos técnicos e antropológicos apresentados pelo INCRA, na forma do decreto 4.887, de 2003, quanto à necessidade de definição do alcance constitucional da expressão “estejam ocupando suas terras”.

Nesta perspectiva, a preocupação demonstrada com a definição da “área efetivamente ocupada” está relacionada à possibilidade de agravamento da questão agrária e à repercussão que possa ter no processo de definição das áreas ou terras indígenas e das pretensões de outros grupos, desde populações tradicionais até trabalhadores rurais sem terra (Parecer AGU/MC – 1/2006).

Segundo parecer do Consultor Geral da União (idem), aprovado pelo despacho do Advogado-geral da União em 28/12/2008, “é insuficiente a mera dedução geográfica e territorial da ocupação quilombola que reduz a intenção constitucional a simples espaço local dado hoje (ou pior, em 5/10/1988, ou ainda em 13/05/1988 como se referiu o decreto 3.912) quando a ‘nacionalidade’ quilombola e os diversos fatores e necessidades de sua reprodução e sua manutenção sociocultural ultrapassam até mesmo os limites de um dado espaço geográfico (...) para abranger não só a ocupação efetiva senão também o universo das características culturais (...) dessas comunidades em que os remanescentes dos quilombos (...) se reproduziram e se apresentam modernamente como titulares das prerrogativas que a Constituição lhes

garante”, segundo o pleno exercício dos direitos culturais, como preconiza os artigos 215 e 216 da Constituição Federal. Assim, de acordo com os direitos culturais constitucionalmente protegidos, as chamadas “necessidades territoriais” compreendem os espaços necessários à preservação e reprodução de práticas culturais, modos de vida e territorialidades específicas.

Desse modo, o estado brasileiro tem sido atualmente tanto experimentado quanto desfeito na ilegalidade de suas próprias práticas administrativas. Na incerteza de normas legais (Instrução Normativa e/ou preenchimento de “fichas”), a autoridade da lei busca certeza impondo-se desde fora.

Sobre as tais “áreas que deem problemas” coincidentemente estão relacionadas à sobreposição de projetos e/ou programas considerados de interesse ou necessidade pública de importância nacional, cuja aplicação vem de algum modo limitar ou excluir a ocupação das comunidades de quilombos.

Assim, o estado brasileiro em nome de uma política desenvolvimentista modernizadora e pela necessidade de composição com linhas políticas que representam os interesses da bancada ruralista no Congresso Nacional, tem sido atualmente tanto experimentado, quanto desfeito na reconfiguração de novas práticas de governança.

O projeto modernizador do estado nação no Brasil, mediante a construção de barragens - como Belo Monte, no estado do Pará, e Tijuco Alto, no Vale da Ribeira em São Paulo, que atinge comunidades remanescente de quilombo, assim como empreendimentos minerários no Alto-Trombetas, em sobreposição aos territórios secularmente ocupados pelos quilombolas do município de Oriximiná, PA - têm produzido impactos socioambientais que afetam grupos e populações em suas formas de viver.

Segundo Asad (1993:10), o sofrimento infringido ao outro só tem sido considerado condenável quando gratuito, mas justificável quando está relacionado a um objetivo – desenvolvimentista neste caso - que se crê fonte de salvação da economia, da política e do Estado Nação.

Podemos perguntar agora, seguindo as reflexões de Talal Asad (2008) e Veena Das (2008), se as margens começam a impregnar o Estado de Direito? E,

nesse contexto, quais são as novas (im) possibilidades que se abrem na reconfiguração do próprio Estado brasileiro?

Em contraposição aos dois mais importantes poderes que organizam esse espaço hoje, o estado brasileiro e empreendimentos capitalistas, incluso o agronegócio, as comunidades de quilombo, segundo disposições constitucionais, constroem o projeto político de titulação coletiva dos seus territórios como meio de luta pela autonomia dos modos próprios de fazer, criar e viver.

### **BIBLIOGRAFIA:**

ASAD, Talal. 2008. “¿Dónde están los márgenes del estado?”. *Cuadernos de Antropología Social*, nº 27, Julio, UBA, Buenos Aires, Argentina, p.53-62.

\_\_\_\_\_. 1993. *Genealogies of Religion: Discipline and reasons of power in Christianity and Islam*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.

DAS, Veena; POOLE, Deborah. 2008. “El Estado e sus márgenes. Etnografías Comparadas”. *Cuadernos de Antropología Social*, nº 27. Julio, UBA, Buenos Aires, Argentina.

Parecer AGU/MC – 1/2006, Processo 00400.002228/2006 e apenso 00400.000419/2003-29. Procedência: Gabinete Institucional da Presidência da República; Assunto: Interpretação da questão quilombola na Constituição de 1988.

*Eliane Cantarino O'Dwyer*  
Professora de Antropologia  
Universidade Federal Fluminense  
[Currículo Lattes](#)