

PRIVADA, PORÉM PÚBLICA: A PRODUÇÃO POLÍTICA E RACIALIZADA DA TERRA DE USO COMUM PARA OS REMANESCENTES DAS COMUNIDADES DOS QUILOMBOS NO BRASIL

JEAN MICHEL M. SILVA
MARCELO C. ROSA

RESUMO *Este artigo analisa o processo de regulamentação do artigo 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias de 1988 que trata das terras para comunidades remanescentes de quilombo. Para tal, examinamos os documentos como projetos de lei, minuta de decretos e decretos que visaram regulamentar ou regulamentaram o artigo. O argumento principal do texto é o de que o trâmite do processo de regulamentação produziu uma noção política e constitucional singular de remanescentes das comunidades dos quilombos e das áreas que ocupavam. A partir da associação constitucional entre terra e cultura, o direito à terra dos remanescentes foi produzido e legitimado pela noção também inédita de terra de uso comum. Dessa combinação, emergiu, no aparato jurídico do Estado brasileiro, a possibilidade racializada de vida em uma terra privada, porém inalienável e de uso comum.*

PALAVRAS - CHAVE *Quilombo. Terras de uso comum. Ontologia. Direito à terra. Racialização.*

PRIVATE BUT PUBLIC: ASSEMBLING THE NOTION OF COMMON USAGE LAND FOR THE QUILOMBO REMINISCENT COMMUNITIES IN BRAZIL

ABSTRACT *This article analyses the process of regulating Article 68 of the Transitional Constitutional Provisions Act of 1988, which deals with land for the remnant Quilombo communities. We examine archival documents, such as bills, draft decrees, and decrees, that sought to regulate or regulated the article. The*

text's main argument is that the constitutional regulatory process produced an unprecedented political notion of quilombo remnant communities that impacted the proper lands they occupied. Based on the constitutional association between land and culture, the right to the land the remnants occupied was produced and legitimised through the unprecedented notion of common usage land. Out of this combination, the legal apparatus of the Brazilian state forged the possibility of living on private land, but inalienable meant and intended for common use only.

KEY WORDS *Quilombo. Common usage land. Ontology. Racialization. Land rights.*

INTRODUÇÃO

Ao longo das últimas duas décadas, uma extensa literatura analisou os processos de regulamentação constitucional das áreas ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos¹ (Gomes, 2013; Marques; Gomes, 2013; Ribeiro, 2014; Rodrigues, 2020; Souza, 2013). Partindo do estado da arte desses debates, este artigo, por sua vez, está focado em um aspecto específico desse processo, que é a produção de uma inaudita noção política e jurídica de terra racializada no Brasil: a terra privada de uso comum². Nossa hipótese central é que os debates no Congresso, fomentados pelas demandas da sociedade civil, espelham o modo particular e limitado pelo qual foi desenvolvido um direito à terra específico para a população negra brasileira, no final do Século XX e início do Século XXI, que perdura até os dias atuais.

Nosso argumento se fundamenta a partir da análise detalhada de um tipo de documentação ainda pouco trabalhada na literatura sobre o tema: os arquivos dos processos de tramitação dos dois principais projetos de lei da Câmara dos Deputados e do Senado Federal que visaram regulamentar o artigo 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) de 1988. Além das transcrições dos processos de tramitação internos, pesquisados ao longo de um ano nos arquivos do Congresso Nacional, são analisados também os documentos produzidos pela Assessoria Antropológica da 6ª Câmara de Coordenação

¹ A nomeação dos chamados remanescentes das comunidades dos quilombos não segue um padrão neste texto, pois adotamos um procedimento em que respeitaremos a classificação que figura em cada documento analisado. Há momentos em que denominaremos remanescentes das comunidades dos quilombos ou remanescentes, como dispõe o artigo 68 do ADCT, e, em outros momentos, usaremos o a expressão comunidades remanescentes dos quilombos.

² O texto não visa à análise das várias possibilidades empíricas de vida coletiva em terras que sejam de uso comum no Brasil como estudado por Andrade (1990) e Almeida (1989). O objetivo é discutir o processo de formação de uma ideia legal, inovadora de propriedade coletiva baseada no uso comum por parte de coletivos negros.

e Revisão (Comunidades Indígenas e Minorias) do Ministério Público Federal e da Associação Brasileira de Antropologia (ABA), como críticas às iniciativas legislativas. Ainda compõem os documentos examinados a Minuta de Decreto e o Termo de Cooperação Técnica da Fundação Cultural Palmares (FCP), além do Decreto nº 4.887/2003, que regulamenta o procedimento para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos.

Cada um desses documentos será apresentado para descrever como a existência constitucional e governamental de áreas habitadas por remanescentes das comunidades dos quilombos foi produzida pela sua associação a dois elementos legitimadores das narrativas políticas hegemônicas daquele período: cultura e terra. Nessa combinação, categorias como raça, etnia, escravidão e, principalmente, remanescente foram associadas e desassociadas, em documentos diferentes e por grupos distintos, para a produção das e dos remanescentes das comunidades dos quilombos como um inédito sujeito de direito moderno do Brasil redemocratizado. Recuperando um argumento desenvolvido por Rosa (2022), consideramos que a produção política nos instrumentos de Estado das e dos remanescentes é também um processo de cultivo de uma nova ontologia analítica. Essa ontologia para descrever a vida coletiva – na e com a terra de milhares de famílias negras no Brasil contemporâneo – foi racializada na expressão terra privada de uso comum.

BREVE CONTEXTO PRÉ-CONSTITUINTE

O artigo 68³ do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), que reconhece o direito à terra das e dos remanescentes das comunidades dos quilombos, emergiu, primeiramente, na Assembleia Nacional Constituinte (ANC) de 1988.

³ Art. 68. Aos remanescentes das comunidades dos quilombos que estejam ocupando suas terras é reconhecida a propriedade definitiva, devendo o Estado emitir-lhes os títulos respectivos. (Constituição [1988], 2004, p. 159).

Antes disso, em 1986, foi realizada, em Brasília, a Convenção Nacional do Negro, organizada pelo Movimento Negro Unificado (MNU) e pelo Centro Afro-Brasileiro (Santos, 2015; Silva, 2019). A Convenção discutiu demandas distintas do movimento negro, entre elas, as questões conectadas aos direitos e garantias individuais, violência policial, saúde pública, direitos das mulheres, educação pública, direitos trabalhistas, sistema carcerário, entre outras. O encontro também se debruçou sobre a titulação das terras das chamadas comunidades negras remanescentes de quilombos (Silva, 2019).

Segundo Zélia Amador⁴, foram os movimentos sociais do Norte e do Nordeste do país que influenciaram a Convenção a incluir, em suas propostas, a titulação das terras das comunidades negras rurais e urbanas (Silva, 2019). Hélio Júnior⁵, por sua vez, reforça essa leitura afirmando a centralidade dos grupos organizados daquelas regiões para a decisão de pautar o tema (Alberti; Pereira, 2007). Segundo ele, na Convenção, existiram dois temas consensuais: a transformação do racismo em crime e a titulação das terras das comunidades negras rurais. A demanda por titulação das terras, como veremos adiante, despertaria um profundo debate sobre qual o tipo de convenção legal abrigaria os múltiplos modos de vida das populações que habitavam terras rurais e urbanas.

Foi com essas mobilizações, debates e tensões, oriundos da Convenção, que a questão quilombola ingressou nos debates da Constituinte de 1988 (Alberti; Pereira, 2007). Incitados pelos grupos da sociedade civil que tomaram parte na convenção, os Constituintes iniciaram o debate sobre qual seria, afinal, o tipo de direito à terra daqueles e daquelas que viriam a ser os denominados remanescentes das comunidades dos quilombos (Araújo, 2019; Santos, 2015; Silva, 2019).

⁴ Professora da Universidade Federal do Pará (UFPA), foi uma das fundadoras do Centro de Estudos do Negro do Pará (Cedenpa), em 1980.

⁵ Foi o presidente da Convenção Nacional do Negro pela Constituinte (Alberti; Pereira, 2007).

DISPUTAS E EMERGÊNCIAS NO PROCESSO DE REGULAMENTAÇÃO

Apesar de o texto da Constituição federal de 1988 reconhecer a propriedade definitiva das e dos remanescentes das comunidades dos quilombos, isso ocorreu apenas em seu ato de disposições transitórias, que visava adequar o ordenamento jurídico à transição entre a antiga e a nova Constituição. Sendo assim, seu efeito não foi imediato, requerendo uma etapa específica de regulamentação que duraria mais de uma década.

Os documentos pesquisados e a literatura sobre o tema indicam que somente a partir do ano de 1995 se iniciaram os debates para regulamentação do artigo 68 do ADCT. Aquele ano foi definitivo para o futuro das e dos remanescentes, já que o artigo se tornou alvo de intensos debates públicos, especialmente em relação a sua conceituação e regulamentação (Arruti, 2006; Silva, 2019). Nesse ano, foram propostos dois projetos de lei no Congresso Nacional, um no Senado, por Benedita da Silva (PT/RJ), e outro na Câmara dos Deputados, por Alcides Modesto (PT/BA). Também em 1995, a primeira terra dos remanescentes foi titulada, mesmo sem haver ainda regulamentação, pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA)⁶.

Nosso objetivo, nesta parte do artigo, é descrever os principais documentos que propunham regulamentar e/ou regulamentaram o artigo 68 do ADCT⁷, ao concederem existência social e jurídica aos remanescentes das comunidades dos quilombos, a partir da associação entre o direito à terra e o direito à cultura. Especificamente, apresentaremos, a seguir, o projeto de lei da Senadora Benedita da Silva (PT/RJ); as críticas realizadas a este; o parecer do senador Nabor Júnior (PMDB/AC); o projeto de lei do deputado Alcides Modesto (PT/BA); o relatório do deputado Severiano Alves (PDT/BA); o substitutivo do deputado Luiz Alberto (PT/BA); a Minuta de Decreto e o Termo de Cooperação da FCP; e o Decreto nº 4.887/2003. O material será apresentado e analisado de forma cronológica.

⁶ Em novembro de 1995, o INCRA emitiu o título de propriedade coletiva para a Comunidade de Boa Vista, no município de Oriximiná, estado do Pará. É importante notar que a mobilização da comunidade, associada a agentes da Igreja Católica e da Comissão Pró-Índio de São Paulo (CPI-SP), criou condições para um entendimento de que o artigo 68 do ADCT era autoaplicável, não necessitando de regulamentação, como aconteceu posteriormente. Entre 1995 e 1999, com base nesse entendimento, o INCRA emitiu nove títulos de propriedade (Braga, 2001; Silva, 2019).

⁷ O processo de regulamentação do artigo 68 do ADCT envolveu mais atores, e, consequentemente, outros documentos, como o Decreto nº 3.912/2001 e os projetos de lei produzido pelo então deputado Valdir Colatto, dentre outros (Silva, 2019). Essas iniciativas, por não tratarem da ideia de uso comum, não serão abordadas neste texto.

Defendemos aqui que as diversas associações à e com a terra que, ao longo do período de regulamentação, foram identificadas como remanescentes das comunidades dos quilombos, conceberam uma forma de existência social racializada e legal, que transcendeu o dualismo terra privada e terra pública (incluindo as terras indígenas) estruturante das análises e enquadramentos nas políticas fundiárias de Estado até aquele momento.

PROJETO DE LEI DA SENADORA BENEDITA DA SILVA (PT/RJ)

Antes de descrevermos os documentos, é importante explicar como funciona a tramitação de um projeto de lei no Congresso Nacional. Após a apresentação do projeto de lei, este é distribuído às comissões temáticas conforme o assunto de que tratam; o presidente de cada casa (Câmara e Senado), então, define quais comissões analisarão o projeto de lei. Em cada comissão, seu presidente indica um relator. Em seguida, cada comissão realiza debates com especialistas, para os congressistas ouvirem posicionamentos a favor ou contra o projeto de lei. Ao final do período, o relator apresenta um parecer favorável ou não ao projeto de lei, assim os congressistas de cada comissão votam se concordam ou não com o parecer. Se o projeto de lei for aprovado em todas as comissões, não há necessidades de ser votado em Plenário.

Em 1995, Benedita da Silva (PT/RJ), primeira mulher negra eleita senadora no Brasil⁸, assinou o Projeto de Lei do Senado nº 129 (PLS 129/95), que tinha por objetivo regulamentar o artigo 68 do ADCT. Em seu texto, o PLS definiu, pela primeira vez, quem seriam os remanescentes previstos nas Disposições Constitucionais Transitórias: “São considerados remanescentes dos quilombos **os descendentes dos primeiros ocupantes** dessas comunidades, em cujas terras mantenham morada habitual” (Brasil, 1995c, p. 1, grifo nosso).

⁸ Laélia de Alcântara havia exercido parte de um mandato de senadora na condição de suplente em 1981.

⁹ No PLS 129/95, ora os beneficiários figuram como remanescentes dos quilombos e, em outros momentos, como remanescentes das comunidades dos quilombos.

Segundo o texto, o projeto da senadora visava prestar eficácia ao artigo 68 do ADCT e resgatar a antiga dívida da Nação para com os remanescentes das comunidades dos quilombos⁹. A senadora justificou seu projeto em dois pontos: cumprir a Constituição federal e a reparação histórica. Nessa mesma seção, o projeto afirma: “exigem-se características étnicas e raciais compatíveis com o direito invocado” (Brasil, 1995c, p. 4).

Já no artigo 4º, o PLS 129/95 estabeleceu que, além das características étnicas e raciais, os interessados no reconhecimento deveriam apresentar um histórico de ocupação da terra. Ainda nas justificativas, lê-se que a iniciativa tinha por fim evitar que “terceiros, aproveitadores ou oportunistas” (Brasil, 1995c, p. 4) viessem a se beneficiar do direito constitucionalmente assegurado aos legítimos remanescentes das comunidades dos quilombos.

No projeto, o órgão eleito para a discriminação e a demarcação das terras ocupadas pelos remanescentes dos quilombos foi o INCRA. O projeto da Senadora justificou tal eleição, tendo em vista que a discriminação e a demarcação eram em áreas rurais, e o INCRA já atuava nessas áreas (Brasil, 1995a).

AS CRÍTICAS AO PLS 129/95

No mesmo ano da publicização do PLS 129/95, dois atores se posicionaram contrários ao referido projeto. A Assessoria Antropológica da 6ª Câmara de Coordenação e Revisão (Comunidades Indígenas e Minorias) do Ministério Público Federal e a Associação Brasileira de Antropologia (ABA).

Descreveremos primeiramente as críticas da Assessoria Antropológica¹⁰. A assessoria do Ministério Público questionou o estabelecimento, no texto do projeto, do vínculo biológico entre os remanescentes com os antigos quilombos. Para a assessoria, dificilmente se comprovaria tal vínculo, já que envolveria análise do material genético dos remanescentes, e, ainda, o critério biológico não seria determinante para o estabelecimento da

¹⁰ Germano Crisóstomo Frazão (advogado) e Adolfo Neves de Oliveira Jr. (antropólogo) elaboraram as críticas ao projeto da senadora Benedita da Silva.

continuidade temporal de um grupo social. A assessoria defendeu como parâmetro a continuidade social, isto é, a identificação das comunidades dar-se-ia pela avaliação da identidade, dos valores e dos modos de criar, fazer e viver (Brasil, 1995b, p. 14).

O PLS 129/95 previa, além da conexão biológica, que os remanescentes ainda estivessem ocupando as mesmas terras que a comunidade ancestral. A assessoria defendeu que, após o relaxamento institucional da perseguição aos escravos fugidos, distintas comunidades se deslocaram das áreas em que viviam para outros espaços que apresentassem melhores condições para o plantio (Brasil, 1995b).

A eleição do INCRA como órgão responsável pela titulação das terras dos remanescentes também foi alvo de críticas. Segundo a assessoria, a discriminação e a demarcação das terras dos remanescentes não poderiam ser compreendidas como uma reforma agrária, pois a referência para identificar e demarcar essas terras era a identidade do grupo formador da sociedade brasileira, nos termos do artigo 216¹¹ da Constituição federal. Aqui não se compreendeu a regularização das terras dos remanescentes como simples problema fundiário, senão como uma questão de preservação do patrimônio cultural brasileiro. Nessa perspectiva, quem deveria cuidar da discriminação e da demarcação era a Fundação Cultural Palmares (FCP), criada em 1988 (Brasil, 1995b). A assessoria questionou a apresentação de características raciais para o reconhecimento da comunidade como remanescente de quilombo. Para os críticos, o PLS 129/95, novamente, adotou um critério biológico para definir os remanescentes (Brasil, 1995b).

Por fim, a assessoria questionou a expedição do título de propriedade, pois, na visão dela, o PLS 129/95 previa a expedição de um título individual, forma de titulação que, segundo ela, violaria o artigo 216 da Constituição, pois se tratam de terras compreendidas como patrimônio cultural brasileiro. A questão não se resumia à transformação da posse em propriedade, e sim

¹¹ 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, nos quais se incluem: I – as formas de expressão; II – os modos de criar, fazer e viver; III – as criações científicas, artísticas e tecnológicas; IV – as obras, objetos, documentos, edificações e demais espaços destinados às manifestações artístico-culturais. (Brasil, 2004, p. 124).

que a terra seria primordial para a reprodução social e cultural dos remanescentes, já que seus recursos naturais são apropriados de forma comum e sua titulação individual contrariaria a própria organização social dos remanescentes (Brasil, 1995b).

A ABA teceu críticas semelhantes às da assessoria ao PLS 129/95, ou seja, sob uma perspectiva culturalista. A ABA (1995) defendia que a definição dos remanescentes não deveria ser racial ou biológica; esses grupos deveriam ser compreendidos pelas suas criações sociais, que têm como principais características a posse e o uso comum da terra, e pelo seu patrimônio cultural, ou seja, pelas suas identidades próprias.

A ABA interrogou também a titulação individual presente no PLS 129/95. Para a associação, a titulação deveria ser coletiva, pois respeitaria a forma de apropriação da terra efetuada pelas e pelos remanescentes, isto é, uso comum da terra, e, com isso, as suas tradições culturais próprias. Sugeriu, também, que as comunidades criassem uma associação jurídica para gerenciar coletivamente a terra e os recursos naturais presentes nela (ABA, 1995). E, ainda, questionou a eleição do INCRA, como órgão responsável pela titulação pois, para a associação, o Ministério da Cultura deveria conduzir a regularização das terras, por se tratar da preservação do patrimônio cultural brasileiro e, especificamente, da diversidade étnica e cultural (ABA, 1995).

PARECER DO SENADOR NABOR JÚNIOR (PMDB/AC)

Segundo os documentos do arquivo, dois anos depois, em 14 de maio de 1997, o PLS 129/95 da senadora Benedita da Silva tramitou na Comissão de Assuntos Sociais do Senado Federal. O relator do projeto foi o então senador Nabor Júnior (PMDB/AC), que considerou a proposição constitucional e coerente com a boa técnica. Porém, destacou que o projeto necessitava de alguns aperfeiçoamentos. Em seu parecer, o então senador definiu os remanescentes dos quilombos da seguinte forma:

Art. 2º São considerados remanescentes dos quilombos pessoas, grupos ou populações que, por sua identidade histórica ou cultural, exprimam aspectos humanos, materiais e sociais dos antigos refúgios de escravos assim denominados e que mantenham morada habitual nos sítios onde se originaram as Comunidades (Brasil, 1997b, p. 2).

Segundo o parecer de Nabor Júnior, que parece ter sido diretamente influenciado pelas críticas anteriormente descritas, essa alteração era necessária, pois a primeira versão do projeto somente continha o critério biológico. Dessa forma, seria difícil identificar tais comunidades, “[...] pois são notórias as dificuldades materiais e técnicas, apontadas pelos estudiosos, para a sua determinação” (Brasil, 1997b, p. 1). O documento ainda destacou uma continuidade histórica entre os primeiros membros do grupo e os remanescentes dos quilombos. Essa continuidade seria comprovada por meio da identidade do grupo, traduzida em valores e modo de vida.

Nessa versão, a FCP foi eleita como órgão responsável para discriminação, delimitação das terras e identificação dos remanescentes das comunidades dos quilombos, como havia sugerido a assessoria do Ministério Público Federal. O relator acionou o artigo 11 do Estatuto da FCP para legitimar tal alteração:

(...) promover e apoiar a realização de ações, estudos, pesquisas e outras atividades que objetivem identificar, recuperar e preservar os processos e testemunhos decorrentes das contribuições do povo negro e seus descendentes na formação da Nação Brasileira (Brasil, 1997b, p. 2).

O artigo 4º, no parecer, teve a seguinte redação:

Art. 4º Ressalvadas as hipóteses de reconhecimento universal e incontestável, conforme estudos concluídos pela Fundação Cultural Palmares até da sanção da lei, os interessados no reconhecimento do direito de propriedade nela prescrito

deverão ingressar com pleito reivindicatório, através de representante especialmente designado.

Parágrafo único. O representante da comunidade será o responsável pela apresentação e justificação das razões do seu pedido de reconhecimento dos direitos à posse da terra pleiteada (Brasil, 1997b, p. 2).

O critério racial foi suprimido, pois, para o relator, esse critério era semelhante ao da descendência, ou seja, remeteria a um caráter biológico. O senador considerou que os critérios identidade e cultura seriam mais abrangentes, já que a primeira versão do artigo 4º do projeto de lei apresentado pela então senadora Benedita da Silva exigiria que a comunidade apresentasse elementos comprobatórios de posse. Aqui aparecem, somente, apresentação e justificação das razões para o reconhecimento.

No artigo 5º, o relator incluiu um parágrafo:

Parágrafo único. As áreas tituladas às **comunidades remanescentes de quilombos** serão integradas ao patrimônio cultural brasileiro, nos termos do caput do art. 216 da Constituição Federal, fazendo-se assentamento das mesmas em escritura definitiva com cláusula “pro indiviso”, cabendo à Fundação Cultural Palmares, dentro de suas atribuições ordinárias, dar-lhe proteção e controlar seu uso (Brasil, 1997b, p. 3, grifo nosso).

O relator acionou o artigo 216 da Constituição de 1988 para transformar as terras das comunidades remanescentes de quilombos¹² em patrimônio cultural brasileiro.

No início do projeto, o congressista considerou os remanescentes dos quilombos como pessoas, grupos ou população. Tal definição abriu dois caminhos possíveis de titulação, a saber, individual e/ou coletiva. Entretanto, o senador não destacou em seu parecer qual seria a forma de titulação justificando:

¹² No parecer do senador Nabor Júnior, em certos momentos figura remanescentes das comunidades dos quilombos, em outros, remanescentes quilombolas e, em outros, comunidades remanescentes de quilombos.

O Projeto não menciona claramente se a titulação das terras ocorrerá de forma individual ou coletiva. Entendemos que esse procedimento deverá ser feito, obrigatoriamente, abrangendo os seus grupos, conforme as respectivas circunstâncias de sobrevivência, sendo de todo prudente a inserção dessa determinação no texto legal (Brasil, 1997b, p. 2).

Como podemos observar, essa definição dúbia dos remanescentes deve-se ao fato de que Nabor Júnior considerou que as formas de titulação dependeriam das circunstâncias de sobrevivência dos remanescentes. O relatório foi em seguida aprovado pela Comissão de Assuntos Sociais do Senado¹³.

PROJETO DE LEI DO DEPUTADO ALCIDES MODESTO (PT/BA)

O então deputado Alcides Modesto (PT/BA), professor e político, atuou no movimento sindical e na pastoral da Igreja Católica, foi presidente do PT de Paulo Afonso (BA) em 1983 e deputado federal entre 1991 e 1999. Em junho de 1995, ele apresentou o Projeto de Lei nº 627 (PL 627/95), que visava regulamentar o procedimento de titulação de propriedade imobiliária aos remanescentes de quilombos, na forma do artigo 68 do ADCT.

Nessa versão, as terras dos chamados remanescentes das comunidades dos quilombos foram consideradas patrimônio cultural brasileiro:

Art. 1º Constituem Patrimônio Cultural Brasileiro, nos termos do art. 216 da Constituição Federal: I – as terras ocupadas pelos **remanescentes dos antigos quilombos**, indispensáveis à sua reprodução física e sociocultural e portadoras de referência à sua identidade segundo seus usos, costumes e tradições; II – as áreas detentoras de recursos ambientais necessários à conservação dos usos, costumes e tradições dos remanescentes de comunidades quilombos; III [...] (Brasil, 1995a, n.p, grifo nosso).

¹³ O PLS 129 não passou pelo plenário do Senado Federal, somente pelas comissões. No dia 3 de junho de 1997, a Mesa Diretora do Senado Federal encaminhou o PLS 129/95 para apreciação na Câmara dos Deputados.

Os remanescentes de comunidades de quilombos foram definidos da seguinte forma:

Art. 2º Consideram-se **remanescentes de comunidades de quilombos**, para os fins desta lei, aquelas populações que guardem vínculo histórico e social com antigas comunidades formadas por escravos fugidos, que lograram manter-se livres durante a vigência das leis escravistas do país (Brasil, 1995a, n.p, grifo nosso).

O vínculo histórico e social, portanto, emerge como parâmetro para o reconhecimento dos remanescentes, pois “[...] visa à proteção da identidade, da memória e da ação de cada grupo, o que nos remete à história desses” (Brasil, 1995a, n.p.). Segundo o documento assinado por Alcides Modesto, os remanescentes mantêm vínculos históricos e sociais com os antigos quilombos, não racial. E esse seria outro ponto levantado pelo deputado para legitimá-los, uma vez que os antigos quilombos eram também formados por índios e por brancos fugidos (Brasil, 1995a).

O processo de reconhecimento, identificação e delimitação seria realizado por um grupo técnico designado pela FCP. A função do grupo seria realizar estudos e levantamentos históricos, antropológicos e cartográficos. Após essa etapa, o Ministério da Cultura expediria uma portaria declarando como patrimônio cultural brasileiro as áreas delimitadas pelo relatório do grupo técnico.

Caso a área delimitada incidisse em terras de terceiros, o Ministério da Cultura encaminharia para a Presidência da República uma proposta de desapropriação das terras. O procedimento de desapropriação seguiria o rito estabelecido pela Lei Complementar nº 76, de 1993, que tratava da política de reforma agrária¹⁴ nesses casos definida como desapropriação por interesse social. Após a desapropriação, seria constituído um grupo técnico com a finalidade de colocar marcos nos limites da área desapropriada. Encerrados os procedimentos de

¹⁴ Dispõe sobre o procedimento contraditório especial, de rito sumário, para o processo de desapropriação de imóvel rural, por interesse social, para fins de reforma agrária.

desapropriação e demarcação, a União, por meio de um órgão fundiário, expediria os títulos de domínio. Após isso, caberia então à comunidade disciplinar o uso da terra demarcada, respeitando as normas de proteção do meio ambiente e as práticas tradicionais de cada grupo, visando à manutenção da identidade cultural (Brasil, 1995a).

Em relação à forma da titulação, o projeto assegurava aos remanescentes que não viviam em comunidade a titulação individual: “Art. 10 Os remanescentes, se não viverem em comunidade, receberão títulos individuais, que serão registrados nas comarcas onde se encontrarem os terrenos” (Brasil, 1995a, n.p.).

E para os remanescentes que viviam em comunidades: “Art. 11 Caso vivam em comunidade, os remanescentes deverão formar uma associação, em nome da qual será registrada a área demarcada” (Brasil, 1995a, n.p.).

O deputado sugeriu que a forma ideal de titulação seria a coletiva, já que a titulação individual contrariaria o artigo 216 da Constituição de 1988, pois essa forma de titulação implicaria uma nova forma de ocupação da terra e, conseqüentemente, interferiria no modo de viver das comunidades. Além disso, o PL 627/95 vetou qualquer tipo de alienação das terras tituladas, sustentando que a alienação implicaria a passagem do bem a um terceiro que não a própria comunidade que se encontra naquelas terras.

O projeto assegurou o reconhecimento e o respeito à identidade e aos valores culturais, isto é, ao modo de criar, de fazer e de viver dos remanescentes. Segundo o deputado Alcides Modesto, o projeto visava proteger as terras tituladas e as formas de “vidas tradicionais dos remanescentes de quilombos” (Brasil, 1995a, n.p.). Para legitimar tal mudança, o PL 627/1995 considerou as terras e a cultura dos remanescentes como patrimônio cultural brasileiro, daí o acionamento do artigo 216 da Constituição de 1988, como descrito no artigo 1º da proposição.

Por fim, os remanescentes de comunidades de quilombos e o Ministério Público Federal foram considerados partes legítimas para propor ações que visavam a: “I – garantir a continuidade dos

remanescentes enquanto parcelas diferenciadas da população brasileira, conservando o acesso à terra. [...] III – preservar a memória dos remanescentes [...]” (Brasil, 1995a, n.p.).

O RELATÓRIO DO DEPUTADO SEVERIANO ALVES (PDT/BA)

Em abril de 1996, o PL 627/95 foi analisado pela Comissão de Educação, Cultura e Desporto da Câmara dos Deputados. O deputado Severiano Alves (PDT/BA) foi o relator, e, em seu voto, acionou a Constituição de 1988 para demonstrar os avanços em relação ao reconhecimento dos direitos “das minorias étnico-culturais” (Brasil, 1996, p. 6). Severiano Alves ainda destacou que a “Constituição Federal impõe, assim, a obrigação do Estado de proteger esses grupos remanescentes e sua memória, visto que a história deles é uma parte significativa da História do próprio País” (Brasil, 1996, p. 2).

O deputado afirmou que a grande novidade do PL 625/95 estava na transformação das terras tituladas dos remanescentes em patrimônio cultural brasileiro, nos termos dos artigos 215¹⁵ e 216 da Constituição federal.

Para tanto, o art. 1º do projeto explicita melhor que as terras ocupadas pelos remanescentes dos antigos quilombos, indispensáveis à sua reprodução física e sociocultural, e portadoras de referência à sua identidade segundo seus usos, costumes e tradições, as áreas detentoras de recursos ambientais necessários à conservação dos usos, costumes e tradições dos remanescentes dos antigos quilombos são parte integrante do Patrimônio Cultural Brasileiro, necessitando, portanto, de proteção (Brasil, 1996, p. 3).

Nesse sentido, a associação entre terra e patrimônio operou aquilo que Boltanski (1990) denomina estratégia de dessingularização da titulação das terras. Assim, tal política não beneficiaria apenas os remanescentes, mas a sociedade brasileira,

¹⁵ 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. § 1º O Estado protegerá as manifestações das culturas populares, indígenas e afro-brasileiras, e das de outros grupos participantes do processo civilizatório nacional. § 2º A lei disporá sobre a fixação de datas comemorativas de alta significação para os diferentes segmentos étnicos nacionais (Brasil, 2004, p. 124).

pois a questão central seria a proteção do patrimônio cultural brasileiro.

O documento do deputado Severiano Alves apresentou uma emenda supressiva que visava retirar do texto o art. 10, sobre a titulação individual do PL 627/95. Para justificar tal modificação, o relatório acionou estudos históricos e antropológicos para demonstrar que os remanescentes de quilombos viviam somente em comunidade¹⁶. Nesse cenário, os remanescentes foram associados à noção de território comum.

O deputado elaborou uma emenda modificativa que dava uma nova redação ao artigo 11: “Dê-se ao art. 11 do projeto a seguinte redação: Art. 11 É facultada à comunidade interessada a formação de associação, em nome da qual será registrada a área demarcada” (Brasil, 1996, p. 8). Conforme consta no relatório, o artigo 11, como descrito no projeto, feriria o princípio constitucional da liberdade de associação. Assim, a titulação individual foi retirada e facultada a criação da associação.

Em 10 de abril de 1996, a Comissão de Educação, Cultura e Desporto aprovou, por unanimidade, com emendas, o PL 627/95, nos termos do parecer do deputado Severiano Alves.

A MINUTA DE DECRETO DA FUNDAÇÃO CULTURAL PALMARES

Em 1997, enquanto continuavam os debates paralelos sobre os dois projetos de lei no Congresso Nacional e depois de o INCRA já ter emitido títulos de propriedade às comunidades, a FCP elaborou uma Minuta de Decreto. A minuta estabelecia procedimentos administrativos gerais para a identificação das comunidades remanescentes de quilombos, bem como para delimitação, demarcação e titulação das áreas por elas ocupadas.

A minuta definiu da seguinte forma as comunidades remanescentes de quilombos:

¹⁶ Para uma análise da importância dos estudos antropológicos brasileiros nessa definição, ver os trabalhos de O'Dwyer (2007) e Gotlib (2016).

Parágrafo Único. Entende-se por comunidade remanescente de quilombo os grupos étnicos de preponderância negra, encontráveis em todo território nacional, conhecidos popularmente como “Terras de Preto”, “Comunidades Negras”, “Mocambos”, “Quilombos”, dentre outras denominações (Brasil, 1997a, p. 1).

A minuta do decreto estabeleceu que a responsabilidade em identificar, delimitar, medir e demarcar as terras ocupadas pelas comunidades remanescentes de quilombos seria da FCP. No caso das terras reconhecidas como de comunidades remanescentes de quilombos que incidissem em áreas pertencentes a terceiros, a Fundação utilizaria o dispositivo da desapropriação por interesse social.

A titulação das terras seria coletiva em nome da comunidade:

Art. 9º. A titulação da propriedade definitiva a que se refere o art. 68 do ADCT será feita em nome da Comunidade Remanescente de Quilombo, devidamente constituída e registrada como pessoa jurídica no Cartório de Registro competente (Brasil, 1997a, p. 3).

As áreas tituladas seriam integradas ao patrimônio cultural brasileiro e a escritura teria uma cláusula de *pro indiviso*.

Em 1998, foi produzido um Termo de Cooperação Técnica entre a Fundação, o INCRA e a Secretaria de Patrimônio da União (SPU). A cooperação abarcava o processo de identificação e caracterização, delimitação, medição, demarcação e titulação das terras dos remanescentes das comunidades de quilombos. A importância desse documento para o argumento deste artigo reside no fato de que a autodefinição figurou como procedimento de identificação das comunidades remanescentes de quilombos, e suas terras foram definidas como “territórios culturais” (Brasil, 1998b, p. 2).

O SUBSTITUTIVO DO DEPUTADO LUIZ ALBERTO (PT/BA)

Em junho de 1998, o PL 627/95 foi objeto de análise da Comissão de Defesa do Consumidor, Meio Ambiente e Minorias. O referido projeto foi anexado ao Projeto de Lei nº 3207/97, isto é, ao projeto da então senadora Benedita da Silva (PT/RJ) que tramitava em paralelo no Senado Federal. O relator designado foi o então deputado Luiz Alberto (PT/BA). Em seu parecer, o deputado ressaltou que o PL 3.207/97 e o PL 627/95 deixaram de abordar alguns aspectos relativos aos remanescentes das comunidades dos quilombos. Por esses motivos, o relator apresentou o substitutivo¹⁷ 3.207-A/97¹⁸.

No 1º artigo do substitutivo, o parlamentar definiu da seguinte forma as terras ocupadas pelas comunidades remanescentes dos quilombos:

Parágrafo único: São terras ocupadas pelas **comunidades remanescentes dos quilombos** as assim reconhecidas pelos usos, costumes e tradições nelas desenvolvidas historicamente: I – as terras ocupadas pelas comunidades remanescentes dos quilombos, no termos do art. 68 do ADCT; II – as áreas detentoras de recursos ambientais necessários à conservação dos usos, costumes e tradições das comunidades remanescentes de quilombos, contíguas às áreas de que trata o inciso I; III – os sítios que contenham reminiscências históricas dos quilombos (Brasil, 1998a, p. 6/7, grifo nosso).

O substitutivo não restringiu a demarcação da terra somente à área ocupada pela comunidade: a partir dali, fazia parte da terra toda área necessária para a reprodução dos usos, costumes e tradições.

Art. 2º. Consideram-se comunidades remanescentes de quilombos, para fins desta lei, os grupos étnicos de preponderância negra, encontráveis em todo território nacional,

¹⁷ O substitutivo é uma proposta que visa alterar substancialmente ou totalmente uma proposição.

¹⁸ O deputado Luiz Alberto também apresentou um substitutivo ao Projeto de Lei 627/95, com o mesmo conteúdo que o Projeto 3.207-A/97. Seguiremos este último, pois ele foi vetado pela Presidência de Fernando Henrique Cardoso.

identificáveis segundo categorias de autodefinição, habitualmente designados por “Terras de Preto”, “Comunidades Negras Rurais”, “Mocambos” ou “Quilombos” (Brasil, 1998a, p. 7).

A principal ferramenta de identificação das comunidades remanescentes de quilombos era a autodefinição. A FCP, o INCRA ou órgãos estaduais ficariam responsáveis pelo procedimento administrativo de reconhecimento das terras das comunidades remanescentes dos quilombos. Esse procedimento poderia ser aberto via requerimento, formulado por escrito ou verbalmente da própria comunidade.

Competia à FCP a constituição de um grupo de trabalho para a elaboração do relatório técnico. Esse relatório se fundamentaria em estudos e levantamentos históricos, geográficos, antropológicos, cartográficos e memoriais. Ao INCRA ficou delegado o procedimento de expedição de títulos de propriedade das comunidades remanescentes dos quilombos necessariamente reconhecidas pela FCP, como já havia ocorrido em 1995.

As terras ocupadas pelas comunidades remanescentes dos quilombos, portanto, seriam consideradas de interesse social, para fins de preservação do patrimônio cultural brasileiro. O substitutivo previu dessa forma esse tipo de desapropriação para os casos em que terceiros estivessem ocupando as terras das comunidades.

O substitutivo, aliás, previu duas formas de titulação, a saber, coletiva e condomínio. No Projeto 627/95, com a modificação na Comissão de Educação, Cultura e Desporto, era prevista somente a titulação coletiva, sendo facultada a criação de uma associação. Essa modificação teve como justificativa o fato de que ninguém poderia ser obrigado a associar-se, bastando a discordância de uma única pessoa do grupo para que a criação da associação não ocorresse.

A proposta ainda previa garantias dos direitos individuais e coletivos das comunidades remanescentes dos quilombos.

Reconhecia-se o direito ao pluralismo e à diversidade das comunidades, por meio do respeito à identidade, aos valores culturais, ao modo de criar, fazer e viver destas (Brasil, 1998a).

No dia 30 de junho de 1998, a Comissão de Defesa do Consumidor, Meio Ambiente e Minorias aprovou, por unanimidade, o PL 3.207-A/97, com substitutivo, nos termos do parecer do deputado Luiz Alberto. Entretanto, somente em 2001, o projeto tramitou na Comissão de Constituição e Justiça e de Redação, tendo, então, como o relator o deputado Nelson Pellegrino (PT/BA), que fez algumas alterações no projeto no tocante à sua constitucionalidade. Assim, dois artigos da proposição foram modificados, pois avançavam, segundo Pellegrino, no poder regulamentar do Executivo. Nessa perspectiva, foram retirados a FCP e o INCRA, e substituídos por “órgão federal competente”, “[...] por melhor técnica legislativa e para não usurpar da prerrogativa do Poder Executivo em decidir qual órgão da sua administração será o mais apropriado para dar operacionalidade ao disposto nesta lei” (Brasil, 2001, n.p.).

Em 31 de outubro de 2001, a Comissão de Justiça e de Redação aprovou, por unanimidade, o Projeto de Lei nº 3.207-B/97, com subemenda substitutiva do relator Nelson Pellegrino. Após a aprovação nessa comissão, a Câmara dos Deputados enviou o PL 3.207/97, ou seja, o substitutivo do deputado Luiz Alberto, para a apreciação do Senado Federal. No dia 22 de abril de 2002, finalmente, o Senado Federal comunicou à Câmara haver aprovado em plenário o substitutivo.

A CENTRALIDADE DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA EM DOIS ATOS

Paralelamente aos debates no Congresso, o governo federal, na gestão de Fernando Henrique Cardoso, já vinha lidando de forma prática com as possibilidades de aplicação do artigo 68, como a que havia sido feita pelo INCRA, em 1995, no estado do

Pará. Diante de pressões de setores conservadores, foi editado em 2001 o Decreto nº 3.912/2001, que estabeleceu um marco temporal para titular as terras dos remanescentes das comunidades dos quilombos e, ainda, que sua titulação seria individual e não coletiva (Silva, 2019)¹⁹. Note-se que esse decreto foi promulgado ainda durante a tramitação e o debate da regulamentação da titulação no Congresso Nacional. Assim, o Decreto Presidencial já estava vigente no momento da aprovação da regulamentação da titulação coletiva no parlamento.

Na significativa data de 13 de maio de 2002, o Presidente da República Fernando Henrique Cardoso comunicou ao Senado Federal o veto integral ao Projeto de Lei do Senado nº 129, de 1995 (nº 3.207/97, na Câmara dos Deputados), que regulamentava a titulação coletiva e designava as terras como de uso comum. Para o governo Fernando Henrique Cardoso, o projeto, que tramitou no congresso ao longo de sete anos, foi considerado inconstitucional, pois transformava um direito que deveria ser individual, nos moldes agrários clássicos, em coletivo²⁰.

O DECRETO Nº 4.887/2003

O início da Presidência de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) é caracterizado por uma mudança significativa em relação às políticas públicas sobre relações raciais. Foi observada uma alteração na relação entre Estado e movimento negro, que passou a ser um importante interlocutor na produção de políticas públicas. Um caso exemplar dessa nova interação é a criação, em 2003, da Secretaria Especial de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR)²¹ como demonstra Lima (2010).

Exatamente um ano depois do veto de Fernando Henrique Cardoso, em 13 de maio de 2003, o governo federal instituiu um grupo de trabalho com dois objetivos: i) rever as disposições contidas no Decreto nº 3.912/2001; e ii) propor uma nova

¹⁹ O Decreto nº 3.912/2001, da Presidência de Fernando Henrique Cardoso, estabeleceu a ocupação centenária da terra, pela qual os remanescentes tinham que provar a ocupação da terra entre 1888 e 1988.

²⁰ O conteúdo do Decreto nº 3.912/2001, do Veto Presidencial ao Projeto de Lei 129/1995, e da Ação Direita de Inconstitucionalidade 3239, de 2004, dentre outros documentos que não figuram como foco analítico neste texto por não tratarem da noção de "terra de uso comum", são trabalhados em Silva (2019).

²¹ A SEPPIR tinha a função de coordenar e articular a formulação de políticas públicas de promoção da igualdade racial. Em 2008, a Secretaria é transformada em Ministério. Entretanto, em 2015, a SEPPIR foi incorporada ao Ministério das Mulheres, da Igualdade Racial e dos Direitos Humanos. Em 2023, no governo de Luiz Inácio Lula da Silva (2023-), voltou a ter *status* de Ministério, com uma nova nomenclatura: Ministério da Igualdade Racial.

regulamentação ao reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras dos remanescentes dos quilombos²².

A revogação do Decreto nº 3.912/2001 era uma das principais demandas dos movimentos sociais organizados. Segundo Vera Rodrigues (2012), foi no período de transição entre o governo de Fernando Henrique Cardoso e o futuro governo de Luiz Inácio Lula da Silva que a Coordenação Nacional de Articulação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas (CONAQ) articulou junto a Matilde Ribeiro, futura Ministra da Secretaria Especial de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR), a revogação desse ato do Executivo. Os principais pontos questionados pela CONAQ foram o estabelecimento de um marco temporal e a eleição da Fundação Cultural Palmares como órgão responsável pela titulação (Rodrigues, 2012). Naquele momento, a entidade defendia o INCRA como órgão responsável pela emissão do título.

Em 24 de junho de 2003, a Coordenação Estadual das Comunidades Remanescentes de Quilombo do Estado do Pará encaminhou à SEPPIR uma carta que parabenizava a Presidência de Luiz Inácio Lula da Silva pela criação da referida secretaria. Na visão da Coordenação, a SEPPIR possibilitaria o planejamento, a discussão e o encaminhamento de políticas públicas em favor das comunidades remanescentes de quilombos. No mesmo documento, foi solicitada a revogação do Decreto nº 3.912/2001 e a criação de um novo procedimento administrativo que favoreceria as comunidades remanescentes de quilombos. O texto defendeu que o INCRA fosse o responsável pelo processo de titulação, e a Fundação Cultural Palmares tivesse um papel auxiliar ao INCRA, relativamente à identidade cultural das comunidades.

Como resposta a essas mobilizações realizadas pela sociedade civil, em 20 de novembro de 2003, a então Presidência de Luiz Inácio Lula da Silva emitiu o Decreto nº 4.887/2003, regulamentando o procedimento para identificação,

²² O grupo de trabalho foi integrado por distintos ministérios, como a SEPPIR e a Casa Civil, e três representantes dos remanescentes das comunidades dos quilombos.

reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos.

Os remanescentes citados na Constituição de 1988 foram assim definidos:

Art. 2º Consideram-se remanescentes das comunidades dos quilombos, para fins deste Decreto, 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).

O Decreto estabeleceu a titulação coletiva, *pro indiviso* e com cláusula de inalienabilidade, imprescritibilidade e impenhorabilidade. Dessa forma, o título seria registrado em nome de uma associação a ser constituída pelos remanescentes.

O órgão eleito para identificar, reconhecer, delimitar, demarcar e titular as terras ocupadas pelos remanescentes foi o INCRA. O Decreto ainda estabeleceu que, para os territórios ocupados por remanescentes que se sobrepujam a domínios particulares, o INCRA estaria autorizado a utilizar o dispositivo da desapropriação.

A FCP ficou responsável pela emissão de uma certidão de reconhecimento de remanescentes das comunidades dos quilombos. Outra competência da Fundação era assistir e acompanhar o INCRA nas ações de regularização fundiária, para garantir a preservação da identidade cultural dos remanescentes. Naquele momento, foram associadas e especificadas as funções do órgão de regulação fundiária e agrária (INCRA) e de patrimônio cultural (FCP) para construir a legitimidade estatal de grupos específicos de remanescentes.

Nessa engenharia administrativa do primeiro governo Lula, a SEPPIR teria a tarefa de garantir os direitos étnicos e territoriais das e dos remanescentes.

As controvérsias em torno dos remanescentes e de suas terras não se encerraram com o decreto de 2003. Após sua publicação, o então Partido da Frente Liberal (PFL) ingressou com uma Ação de Inconstitucionalidade (Adin 3239/2004) defendendo a titulação das terras dos remanescentes nos marcos da propriedade privada e individual²³.

As disputas em torno dos remanescentes e suas terras continuaram durante a tramitação do Estatuto da Igualdade Racial. Naquele momento, os deputados de direita não aceitaram a inclusão da terra de uso comum no texto. Também são dignos de nota os distintos projetos de lei apresentados pelo então deputado Valdir Colatto (PMDB/SC), que foi um importante porta-voz no Congresso Nacional em favor de titular as terras dos remanescentes nos marcos da propriedade privada e individual (Silva, 2019).

Outro elemento importante para o desenvolvimento dos debates pós 2003 foi a Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT)²⁴. Em nossa pesquisa nos arquivos do Congresso Nacional, percebemos que, a partir de 2007, as e os congressistas que defendiam o uso comum da terra, passaram a usar também essa regulamentação internacional para justificar seus posicionamentos na contenda nacional.

Como podemos observar, o longo processo de tramitação do artigo 68 incitou não apenas debates conceituais sobre a noção de remanescentes. A regulamentação exigiu ainda a criação de um aparato burocrático transformando estruturas existentes e produzindo novas. Qualquer manifestação da sociedade civil que fosse acolhida nas iniciativas de projetos parlamentares interferiria nos incipientes modos estatais de lidar com o tema. Mesmo que não seja objetivo deste artigo, não podemos ignorar, como aponta Carvalho (2016), que as mudanças necessárias nas estruturas jurídica e estatal produziram efeitos importantes de governamentalidade nas próprias coletividades negras rurais que se formaram antes de 1988.

²³ Em 2018, o Supremo Tribunal Federal (STF) julgou a ação do PFL como improcedente.

²⁴ A Convenção 169 da OIT, de 1989, é um dos principais tratados internacionais sobre os direitos dos povos indígenas e comunidades tradicionais no tocante a sua organização e modo de vida. O Brasil ratificou a Convenção em 2002, por meio do Decreto Legislativo nº 143, de 20 de junho de 2002.

CONCLUSÃO

Ao percorrer o processo de tramitação dos projetos legislativos e os decretos que visavam regulamentar a existência constitucional das e dos remanescentes das comunidades dos quilombos, observamos diversos trânsitos conceituais que foram do sujeito individual ao coletivo, do agrário à cultura, do racial ao étnico-cultural, da proteção de comunidades à proteção do patrimônio cultural nacional. Essas circulações indicam a heterogeneidade de actantes envolvidos nas disputas e o trabalho ininterrupto para a produção de consensos para garantir as variadas existências negras na e com a terra no Brasil contemporâneo. Como observado, é no Decreto nº 4.887/2003 que esse consenso toma forma ao serem associados diretamente o direito à cultura das comunidades e o direito à terra de uso comum.

Defendemos que as discontinuidades e trânsitos se devem aos limites do ordenamento jurídico do Estado brasileiro, que reconhece somente duas formas de propriedade da terra: a pública e a privada. Na falta de instrumentos para lidar com um modo de vida contemporâneo racializado, que não habita exclusivamente o público ou o privado, mas que é interpelado e ameaçado por ambos, a terra das e dos remanescentes foi sendo produzida a partir da noção de uso comum. As terras, como vimos, foram enquadradas como uma propriedade privada de um ente jurídico inaudito, uma associação, que precisou ser estabelecida para cada área demandada. Em nossa interpretação, no entanto, o fato de a área privada ser definida como patrimônio cultural da sociedade brasileira que deve ser protegido pelo Estado e seus agentes, que determinam como será a sua posse e o seu uso, mantém vivo o caráter público dessas áreas.

Como destacou Arruti (1997), a partir da consolidação da noção de remanescente no Estado (abarcando continuidade e discontinuidade com o passado e a própria descendência),

alteraram-se relações internas e externas decorrentes da composição de um inédito ordenamento político. Assim, as comunidades remanescentes passaram a existir de forma diferente quando de sua incorporação ao escopo moderno do Estado brasileiro pós 1988. No entanto, não devemos afirmar que a existência das famílias que hoje se identificam como quilombolas é meramente estatal ou moderna. Como podemos observar em trabalhos recentes como o de Silva (2023), aos elementos de governamentalidade do Estado moderno são combinados elementos da vida coletiva humana e não humana (o patrimônio cultural) que foram e continuam a existir em paralelo e em conflito ontológico com o elemento jurídico.

Para evitar indesejáveis equívocos, é importante notar que este artigo não defende que o material pesquisado aponte para a vida quilombola como índice de uma ontologia contemporânea singular e geral desses coletivos negros. Como demonstram os trabalhos de Almeida (2022), Christo e Anjos (2020), Anjos, Quadros e Lopez (2021), Marinho (2020), Del Ré (2023), Sousa (2022; 2023), a vida cotidiana nos territórios atualmente nomeados como quilombos conecta variadas ontologias, muitas das quais ainda pouco trabalhadas pelas ciências sociais. Há muitas *remanescências* que produzem efeitos existenciais e também conflitos naquilo que o Decreto de 2003 definiu como com uma trajetória histórica própria, dotada de relações territoriais específicas, com presunção de ancestralidade negra relacionada com a resistência à opressão histórica sofrida. Às várias ontologias negras, africanas, religiosas e agrárias, somam-se territórios e quinhentos anos de histórias coloniais, nacionais e regionais. Nesse quadro, a análise do processo de regulamentação das disposições transitórias constitucionais aqui apresentada faz avançar a ideia de que às existências coletivas pré 1988 se soma outra, mais geral, cujo efeito é a existência coletiva jurídica, política e fundiária contemporânea em uma *terra privada inalienável de uso comum*.

REFERÊNCIAS

- ABA - Associação Brasileira de Antropologia. *João Pacheco de Oliveira – Carta à Senadora Benedita da Silva*, 1995. Disponível em: <https://acervo.socioambiental.org/acervo/documentos/fax-senadora-benedita-da-silva-sobre-regulamentacao-do-artigo-68-das-disposicoes>. Acessado em: 23 dez. 2023.
- ALBERTI, Verena; PEREIRA, Amilcar Araujo. *Histórias do movimento negro no Brasil: depoimentos ao CPDOC*. Rio de Janeiro: Pallas; CPDOC-FGV, 2007.
- ALMEIDA, Alfredo Wagner Berno. Terras de preto, terras de santo, terras de índio – uso comum e conflito. *Cadernos do Naea*, Belém, n.10, p. 163-96, 1989.
- ALMEIDA, Mariléa de. *Devir quilomba: antirracismo, afeto e política nas práticas de mulheres quilombolas*. São Paulo: Editora Elefante, 2022.
- ANDRADE, Maristela de Paula. *Terra de índio: terras de uso comum e resistência camponesa*. 1990. Tese (Doutorado em Antropologia) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas (FFLCH), Universidade de São Paulo (USP), São Paulo, 1990.
- ANJOS, José Carlos Gomes; QUADROS, Milena Silvester; LOPEZ, José Daniel Gómez. Tensões cosmopolíticas na regularização territorial de uma comunidade quilombola no sul do Brasil. *Contemporânea – Revista de Sociologia da UFScar*, São Carlos, v. 11, n. 1, p. 325-385, 2021. <https://doi.org/10.31560/2316-1329.111.14>
- ARAÚJO, Daisy Damasceno. *O Étnico e o Nacional em disputa: dinâmicas da construção do artigo 68 ADCT da Constituição Federal de 1988*. 2019. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, Universidade Federal do Maranhão (UFMA), São Luís, 2019.

ARRUTI, José Maurício Andion. A emergência dos” remanescentes”: notas para o diálogo entre indígenas e quilombolas. *Mana*, v. 3, p. 7-38, 1997. <https://doi.org/10.1590/S0104-93131997000200001>

ARRUTI, José Maurício Andion. *Mocambo: antropologia e história do processo de formação quilombola*. Bauru/SP: Edusc, 2006.

BOLTANSKI, Luc. *L'amour et la justice comme compétences: trois essais de sociologie de l'action*. Paris: Métailié, 1990.

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Projeto de Lei nº 627, de 13 de junho de 1995*. Brasília, 1995a. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1134633. Acessado em: 23 dez. 2023.

BRASIL Ministério Público Federal. 6ª Câmara de Coordenação e Revisão. *Assessoria Antropológica*. Brasília, 1995b. Disponível em: <https://acervo.socioambiental.org/sites/default/files/documents/03D00012.pdf>. Acessado em: 23 dez. 2023.

BRASIL Senado Federal. *Projeto de Lei do Senado nº 129, de 27 de abril de 1995*. Brasília, 1995c. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1130724&filename=Dossie-PL%203207/1997. Acessado em: 23 dez. 2023.

BRASIL Câmara dos Deputados. Comissão de Educação, Cultura e Desporto. *Relatório de 10 de abril de 1996*. Brasília, 1996. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1134633. Acessado em 23 dez. 2023.

BRASIL Fundação Cultural Palmares. *Minuta de Decreto, de 1997*. Brasília, 1997a. Disponível em: <https://acervo.socioambiental.org/sites/default/files/documents/03D00068.pdf>. Acessado em: 23 dez. 2023.

BRASIL Senado Federal. Comissão de Assuntos Sociais do Senado Federal. *Parecer nº 264, de 14 de maio de 1997*. Brasília, 1997b. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1130724&filename=Dossie-PL%203207/1997. Acessado em: 23 dez. 2023.

BRASIL Câmara dos Deputados. Comissão de Defesa do Consumidor, Meio Ambiente e Minorias. Substitutivo ao Projeto de Lei nº 3.207/97, de 06 de junho de 1998. Brasília, 1998a. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1130724&filename=Dossie-PL%203207/1997. Acessado em: 23 dez. 2023.

BRASIL Fundação Cultural Palmares. *Termo de cooperação técnica, de 1998*. Brasília, 1998b. Disponível em: <https://acervo.socioambiental.org/sites/default/files/documents/03D00126.pdf>. Acessado em: 23 dez. 2023.

BRASIL Câmara dos Deputados. Comissão de Constituição e Justiça e de Redação. *Relatório, 10 de outubro de 2001*. Brasília, 2001. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1130724&filename=Dossie+-PL+3207/1997. Acesso em: 23 dez. 2023

BRASIL. *Decreto nº 4.887, de 20 de novembro de 2003*. Brasília, 2003. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/d4887.htm. Acessado em: 23 dez. 2023.

CARVALHO, Ana Paula Comin de. Tecnologias de governo, regularização de territórios quilombolas, conflitos e respostas estatais. *Horizontes Antropológicos*, Porto Alegre, UFRGS, v. 22, p. 131-157, 2016. <http://dx.doi.org/10.1590/S0104-71832016000200005>.

CHRISTO, Dirce Cristina; ANJOS, José Carlos Gomes. Relações raciais na comunidade quilombola Macaco Branco: resistência negra em meio a conflitos territoriais e ontológicos. *Amazônica - Revista de Antropologia*, v. 12, n. 1, p. 395-417, 2020. <http://dx.doi.org/10.18542/amazonica.v12i1.8532>.

DEL RÉ, Mégui Fernanda. “A vida é uma batalha”: o baralho e as perspectivas de luta e proteção na Comunidade Quilombola São Roque. 2023. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Rural) – Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural, Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), Porto Alegre, 2023.

GOMES, Lilian Cristina Bernado. O direito quilombola e a democracia no Brasil. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, ano 50, número 199, jul/set. 2013. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/50/199/ril_v50_n199_p303. Acesso em 21 out. 2024.

GOTLIB, Joyce. *Artesão do Estado: as conexões entre ativistas e funcionários do governo na elaboração e execução de políticas de reparação histórica: O caso do Quilombo Ivaporunduva - Brasil e dos Bhangazi - África do Sul*. 2016. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), Campinas, SP, 2016.

LIMA, Márcia. Desigualdades raciais e políticas públicas: ações afirmativas no governo Lula. *Novos Estudos*, São Paulo, n. 87, p. 77-95, 2010. <https://doi.org/10.1590/S0101-33002010000200005>.

MARQUES, Eduardo Carlos; GOMES, Lílian. A Constituição de 1988 e a ressignificação dos quilombos contemporâneos: limites e potencialidades. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 28, fevereiro/2013. <https://doi.org/10.1590/S0102-69092013000100009>.

MARINHO, Thais Alves. Autenticidade, consumo e reconhecimento quilombola: do neotribalismo à sociedade de consumo. *História (São Paulo)*, São Paulo, v. 39, 2020. <https://doi.org/10.1590/1980-4369e2020012>.

RIBEIRO, Ivana de Pinho. *Titulação de territórios quilombolas: a reação da Bancada Ruralista*. 2014. Dissertação (Mestrado em Ciências), Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Instituto de Ciências Sociais, 2014.

RODRIGUES, Bruno de Oliveira. Atividade Legislativa e Política Quilombola: ruralistas e os projetos no Congresso Nacional entre 1988 a 2020. In: *Anais do 9º Coninter*. Campos dos Goytacazes (RJ) UENF, 2020. Disponível em: <https://www.even3.com.br/anais/coninter2020/284327-ATIVIDADE-LEGISLATIVA-E-POLITICA-QUILOMBOLA--RURALISTAS-E-OS-PROJETOS-NO-CONGRESSO-NACIONAL-ENTRE-1988-A-2020>. Acesso em: 21 out. 2024.

RODRIGUES, Vera. *Entre quilombos e palenques: um estudo antropológico sobre políticas públicas de reconhecimento no Brasil e na Colômbia*. 2012. Tese (Doutorado em Ciências Sociais), Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.

ROSA, Marcelo Carvalho. Por uma ética da ontoformatividade: reflexões e proposições sobre a relação ontológica entre teoria e pesquisa na sociologia contemporânea do Sul Global. *Sociedade e Estado*, Brasília, v. 37, nº 3, 2022. <https://doi.org/10.1590/s0102-6992-202237030006>.

SANTOS, Natália Neris da Silva. *A voz e a palavra do movimento negro na Assembleia Nacional Constituinte (1987/1988): um estudo das demandas por direitos*. 2015. Dissertação (Mestrado em Direito) - Programa de Mestrado Acadêmico da Escola de Direito de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas (FGV), São Paulo, 2015.

SILVA, Givânia Maria da. *O Quilombo de Conceição das Crioulas: uma terra de mulheres: luta e resistência quilombola*. 2023. Tese (Doutorado em Sociologia) – Programa de Pós-Graduação em Sociologia, Universidade de Brasília (UnB), Brasília, 2023.

SILVA, Jean Michel Moreira. *Uso comum ou propriedade privada?: O processo de construção e regulamentação do artigo 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias*. 2019. Tese (Doutorado em Sociologia) – Programa de Pós-Graduação em Sociologia, Universidade de Brasília (UnB), Brasília, 2019.

SOUSA, Igor Thiago Silva de. *As rosas negras: quebradeiras de coco babaçu, raça e território no maranhão contemporâneo*. 2022. Tese (Doutorado em Sociologia) – Programa de Pós-Graduação em Sociologia, Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), Porto Alegre, 2022.

SOUSA, Igor Thiago Silva de. Raça, projetos de desenvolvimento econômico e quebradeiras de coco babaçu no Maranhão do século XX. *Simbiótica. Revista Eletrônica*, Vitória, v. 10, n. 2, p. 274-293, 2023. <https://doi.org/10.47456/simbitica.v10i2.37547>

SOUZA, Rodrigo Gonçalves. *Luta por reconhecimento e processo legislativo: a participação das comunidades remanescentes de quilombos na formação do art. 68 do ADCT*. 2013. Dissertação (Mestrado em Direito), Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social, Universidade de Brasília, Brasília, 2013.

JEAN MICHEL M. SILVA - Doutor em Sociologia (UnB). Pesquisador do Laboratório de Sociologia Não-exemplar (UFRRJ-CNPq). Professor substituto da Faculdade de Ciências Sociais (FCS) da Universidade Federal de Goiás (UFG). E-mail: moreiradasilva95@gmail.com. Contribuição de autoria: concepção, coleta de dados, curadoria de dados, análise de dados, redação e revisão do texto.

MARCELO C. ROSA - Doutor em Sociologia. Professor Titular do CPDA/UFRRJ, Bolsista de Produtividade em Pesquisa CNPq e Cientista do Nosso Estado – FAPERJ. Coordenador do Laboratório de Sociologia Não-exemplar (UFRRJ-CNPq). E-mail: marcelocrosa@ufrj.br. Contribuição de autoria: concepção, análise de dados, metodologia, redação e revisão do texto.