



## A EFETIVAÇÃO DO DIREITO À MEMÓRIA E À TITULAÇÃO DAS COMUNIDADES QUILOMBOLAS: ENTRE IDAS E VINDAS

### THE EFFECTIVENESS OF THE RIGHT TO MEMORY AND TITRATION OF QUILOMBOLAS COMMUNITIES: BETWEEN COMINGS AND GOINGS

Anna Christina Freire Barbosa<sup>1</sup>  
Vitória Souza da Silva<sup>2</sup>

**Resumo:** Este ensaio tem como objetivo tratar do direito à memória e a titulação das terras das comunidades quilombolas, ambos assegurados na Constituição de 1988. Nesse sentido, discute como essa dívida histórica se acumulou desde a abolição, a qual não veio atrelada a qualquer medida destinada a amparar e reparar os escravizados e seus descendentes. Ao contrário disso, o que houve foi um pacto de silêncio responsável por ocultar o processo de marginalização daquela parcela da população. A mudança foi inaugurada justamente pela Constituição de 1988, costurada após uma ditadura civil-militar, pautada para lembrar que a negativa de direitos básicos não era novidade e precisava ser tematizada. Sendo assim, diante dessa demanda por muito tempo suprimida, apesar das disposições constitucionais, o trabalho analisa como a resistência continua e dificulta a luta pelo acesso a direitos básicos para as comunidades quilombolas.

**Palavras-chave:** direito à memória; direito à titulação das terras das comunidades quilombolas; disputa; efetivação.

**Abstract:** This essay aimed to address the right to memory and land titling of quilombola communities, both ensured in the 1988 Constitution. In this sense, it is discussed how this historical debt has accumulated since abolition, which did not come tied to any measure aimed at supporting and repairing the enslaved and their descendants. On the contrary, what happened was a pact of silence responsible for hiding the process of marginalization of that population. The change was inaugurated precisely by the 1988 Constitution, sewn up after a civil-military dictatorship, based on the reminder that a denial of basic rights was not new and necessary to be addressed. Thus, in view of this demand that has been suppressed for a long time, despite constitutional provisions, it is analyzed how the continued resistance and difficulty in the struggle for access to basic rights for quilombola communities.

**Keywords:** right to memory; right to title to the lands of quilombola communities; dispute; effectuation.

---

<sup>1</sup> Graduada em Direito pela Universidade do Estado da Bahia. Técnica Analista Nível Superior em Direito da Defensoria Pública do Estado da Bahia.

<sup>2</sup> Doutora em Ciências Sociais pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). Mestre em Sociologia pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE) e em Economia pela Universidade Federal do Ceará (UFCE). Professora Adjunta na Universidade do Estado da Bahia (UNEB) e na Faculdade de Petrolina (FACAPE).

## INTRODUÇÃO

Ao falar de direitos no Brasil é inevitável se ver diante de diversas expectativas frustradas, de negligências e de promessas constantemente adiadas. A realidade das periferias urbanas e rurais do país prova isso, de modo que qualquer análise que diga respeito a políticas públicas não pode se furtar de colocá-las na devida centralidade. Afinal, não há coincidência, como enunciado na letra da música do grupo de Rap Z'África Brasil, “antigamente quilombos, hoje periferia”.

Em uma obra curta mas densa, Roberto Lyra Filho (2005), trazendo uma indagação em forma de título, *O que é Direito?*, fez uma análise com uma diferenciação importante. O direito não se confunde com a lei do Estado, pelo contrário, muitas vezes diverge ou a extrapola<sup>3</sup>. Desse modo, ao se verificar que o direito não se resume à lei, é possível apontar contradições e que o poder de legislar (e de constranger) não necessariamente atende aos interesses da população. Valendo-se de Gramsci, o autor assevera que é preciso inserir a dialética da contradição para alargar o foco do direito (LYRA FILHO, 2005, p. 4).

No que toca à questão quilombola, essa observação é necessária para verificar o quanto a lei oscilou, abrigando desde o Antidireito (ao permitir a escravização e proibir a resistência), passando pelo abandono e, enfim, chegando ao Direito (comando de cidadania para as comunidades remanescentes).

Como se sabe, o passado colonial no Brasil teve como legado a subjugação dos povos indígenas e a escravização de pessoas, com base na invenção da modernidade da ideia de *raça*<sup>4</sup>, que durou mais de três séculos, enquanto a parcela branca da sociedade se apropriava da história, da cultura, das terras e do Estado. Uma abolição sem qualquer preocupação com a cidadania dos ex-escravizados e de seus descendentes deu origem a um deslocamento da centralidade dessa desigualdade étnico-racial, constituída como tônica dos indicadores econômico-sociais no país.

A partir da Constituição de 1988 é que tal legado passa a ser compreendido em um cenário de luta e conquista da revisão pública da memória da escravidão e da abolição, desde a afirmação do direito à memória (art. 216) bem como o direito à propriedade definitiva das terras ocupadas por remanescentes de quilombo (art. 68, do ADCT).

Assim, em paralelo, surge a discussão sobre a memória e a obrigação do Estado de recontar seu passado, rompendo uma histórica exclusão, para garantir direitos e adotar políticas públicas de reparação a grupos que sofreram, e ainda sofrem, processos de vulnerabilização. Diante desse cenário, o presente trabalho analisa os fundamentos e as dificuldades para a garantia desses direitos, que são básicos para as comunidades quilombolas no Brasil.

---

<sup>3</sup>Nesse ponto, o autor argumenta que: “a legislação abrange, sempre, em maior ou menor grau, Direito e Antidireito: isto é, Direito propriamente dito, reto e correto, e negação do Direito, entortado pelos interesses classísticos e caprichos continuistas do poder estabelecido” (LYRA FILHO, 2005, p. 3).

<sup>4</sup> Cf. QUIJANO, Aníbal. Colonialidad del poder, cultura y conocimiento en América Latina (Análisis). En: Ecuador Debate. Descentralización: entre lo global y lo local, Quito: CAAP, 1998.

## A REPARAÇÃO HISTÓRICA DAS COMUNIDADES QUILOMBOLAS: UMA DÚVIDA NO LUGAR DE UMA AFIRMAÇÃO

A Constituição Federal de 1988, considerada multicultural e pluriétnica, põe fim a um silêncio histórico e traz em seu bojo o reconhecimento do direito à propriedade definitiva das comunidades remanescentes dos quilombolas, transcrito no art. 68 de Ato das Disposições Constitucionais Provisórias (ADCT)<sup>5</sup>.

Desde a abolição da escravatura, a começar pela queima dos registros de escravidão<sup>6</sup>, houve um processo institucional de apagamento e esquecimento das memórias daquele período. O “novo” Brasil republicano não reconheceu o direito à terra ou à autodeterminação dos quilombolas, a regulação feita no período imperial, pela Lei de Terras (Lei 601/1950), excluía os escravizados e assim a situação permaneceu inalterada<sup>7</sup>. Como observaram Ana Maria Rios e Hebe Maria Mattos (2004, p. 1), no texto *O pós-abolição como problema histórico: balanços, com a abolição*, os negros “pareciam ter saído das senzalas e da história”, substituídos pela chegada dos imigrantes europeus.

Mais especificamente, como descreveu Rodrigo Portela Gomes (2018, p. 120), em *Quilombos, Constitucionalismo E Racismo: famílias negras na luta pela propriedade em Barro Vermelho e Contente no Piauí*, esse silêncio aconteceu como uma forma de forjar uma formação socioespacial diversa, uma que fosse produzida a partir de narrativas universalizantes sobre memória, história e identidade nacional. Em outras palavras, uma história que contasse o passado de um Brasil sem contradições.

Entre 1888 e 1988 não houve qualquer atuação legislativa positiva em prol da população que foi escravizada, de suas comunidades ou de seus descendentes, por parte do Estado que causou a maior e mais duradoura escravização do continente. Exatos 100 anos separam a abolição da primeira medida “reparatória” do dano causado, após quase quatro séculos de dominação racial, com nefastas consequências humanitárias, econômicas e culturais.

Reconhecer que a Constituição de 1988 rompe o pacto do silêncio, utilizado como recurso de convivência com a desigualdade, é indicar que depois da Lei Áurea houve um completo esquecimento no legislativo federal sobre as questões ligadas à escravidão, como demonstra a

---

<sup>5</sup> Vale ressaltar que, segundo Carlos Eduardo Marques e Lílian Gomes (2013, p. 137), em *A constituição de 1988 e a ressignificação dos quilombos contemporâneos limites e potencialidades*, o direito ao território das comunidades quilombolas está erigido ao status constitucional também em diversos países da América Latina, como Equador, Honduras e Nicarágua.

<sup>6</sup>Cf. DUARTE, Evandro Piza; SCOTTI, Guilherme. A Queima dos Arquivos da Escravidão e a Memória dos Juristas: Os Usos da História brasileira na (Des)Construção dos Direitos dos Negros. Disponível em: <[https://www.justica.gov.br/central-de-conteudo/anistia/anexos/direito-achado-na-rua-vol-7\\_pdf.pdf](https://www.justica.gov.br/central-de-conteudo/anistia/anexos/direito-achado-na-rua-vol-7_pdf.pdf)>. Acessado em: 14 dez. 2020.

<sup>7</sup> Cf. FONSECA, R. M. A lei de terras e o advento da propriedade moderna no Brasil. Anuario Mexicano de Historia del Derecho, México, v. XVII, p. 97-112, 2005.

pesquisa de Carlos Eduardo Marques e Lílian Gomes (2013, p. 137), intitulada *A constituição de 1988 e a ressignificação dos quilombos contemporâneos limites e potencialidades*. Ou seja, como a lei serve para regular um aspecto da vida social, isso significa dizer que os ex-escravizados, e seus descendentes, foram desamparados pela legislação nacional.

A mudança foi inaugurada justamente pela Constituição de 1988, costurada após uma ditadura civil-militar, pautada para lembrar que a negativa de direitos básicos não era novidade e precisava ser tematizada. É importante registrar esse cenário de transição democrática para mostrar de onde surge o ponto comum para a recuperação da questão quilombola e escrava no Brasil. Com isso, dá-se uma pista que o rompimento ou falseamento da nossa ideia de democracia antecede 1964.

Neste tocante, com apoio em Vanilda Honória dos Santos (2018, p. 3-6), em *A Reparação da Escravidão Negra no Brasil: fundamentos e propostas*, é possível destacar que a noção de “justiça de transição”<sup>8</sup> move, de certa forma, a Constituição brasileira, a se preocupar com outros conflitos nacionais, que sufragaram direitos e garantias fundamentais, com repercussões no presente. Num dos vieses da justiça de transição está o direito à memória. Conforme discutido trabalho de Fabiana Santos Dantas (2008, p. 58), *O Direito Fundamental à Memória* tem sede constitucional, como um direito implícito, como defendeu a própria autora acima citada, uma vez que pode ser deduzido como previsto a partir das disposições do art. 216, bem como dos artigos 215 e 225 da Constituição Federal de 1988<sup>9</sup>.

Ademais, o texto constitucional foi elaborado com a participação de diversos setores sociais para informar a deliberação dos congressistas. Diversos coletivos organizados, especialmente do Movimento Negro Unificado, estão por trás da conquista dessa pauta<sup>10</sup>, num intenso embate para romper a resistência dos “donos do poder”, para lembrar da análise feita por Raimundo Faoro (1958), na obra *Os Donos do Poder: Formação do Patronato Político Brasileiro*, sobre o espaço político a serviço da burguesia nacional.

Como exemplo disso, tratando especificamente do direito à titulação, colhendo da pesquisa de Daisy Damasceno Araújo (2018, p. 2), no texto *Olhares acerca do processo de construção do artigo 68 (ADCT/CF-1988) e seus desdobramentos na atualidade*, é possível acessar informações

---

<sup>8</sup> Em termos gerais, a autora Vanilda Honória dos Santos (2018, p. 3-6) também explica que a justiça de transição se encontra fundamentada no direito à verdade (para além das versões oficiais da época), no direito à memória (lembrança para não repetição no presente); no direito à justiça (responsabilização dos particulares e do Estado); e no direito à reparação (ações concretas de efetivação dos direitos à plena cidadania, com o reconhecimento do fator étnico-racial para o combate às desigualdades).

<sup>9</sup> Como descreveram Evandro Piza Duarte e Guilherme Scotti (2015, p. 88), após cem anos de abolição formal, a Constituição Federal de 1988 foi a primeira a reconhecer a existência de escravidão, colonialismo, se utilizando de termos como afrobrasileiros, indígenas e quilombolas. Assim, os autores consideram a Constituição de 1988 como memorialista, preocupada em lembrar e revisar no presente as consequências do passado.

<sup>10</sup> Cf. RODRIGUES, Bruno de Oliveira; REZENDE, Tayra Fonseca e NUNES, Tiago de Garcia. Movimento Negro e a pauta quilombola no Constituinte: ação, estratégia e repertório. *Rev. Direito Práx.* [online]. 2019, vol.10, n.1, pp.198-221. ISSN 2179-8966. <http://dx.doi.org/10.1590/2179-8966/2018/31335>.

importantes da análise dos Anais da Constituinte, para explicar o processo de construção desse artigo e de seus desdobramentos na atualidade.

Inicialmente, ela registrou que a questão étnica da Constituição foi discutida na ANC pela Comissão da Ordem Social, Subcomissão de Negros, Populações Indígenas, Pessoas Deficientes e Minorias. Com apoio em Silva (1997, p. 22), a autora conseguiu “matar a xarada” para entender o porquê do art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) aparentar ser uma disposição transitória atípica, uma vez que não possui nenhuma cláusula de temporalidade, nem se liga a decisão instituidora de algum órgão.

Nesse ponto, a autora explica que uma disposição de feição permanente, como o art. 68 do ADCT, por não ter sido de logo aprovada no capítulo da cultura (como os demais artigos que tratam do patrimônio cultural brasileiro, arts. 215 e 216), acabou recebendo configuração de dispositivo transitório atípico, como saída encontrada em adaptação à proibição regimental implementada no curso da Constituinte<sup>11</sup>.

Outra consideração que ajuda a entender o art. 68 do ADCT, é que houve um projeto de Emenda Popular PE00104-7/1P20773-8<sup>12</sup>, que não chegou a ter a quantidade suficiente de assinaturas, mas que possuía uma redação muito semelhante ao texto apresentado pela Subcomissão de Negros, Populações Indígenas, Pessoas Deficientes e Minorias (ARAÚJO, 2018, p. 13). Ou seja, ao que tudo indica, essa proposição pode ter sido aproveitada pelos deputados, porém o plenário da Câmara, às vésperas da promulgação do texto final, promoveu uma supressão do termo “negras” e inverteu a ordem da frase, saindo de “comunidades negras remanescentes de quilombo” para “aos remanescentes das comunidades dos quilombos” (ARAÚJO, 2018, p. 17).

Em tempo, saindo dos detalhes por trás da concepção do art. 68 do ADCT para os sujeitos históricos que lutaram para que aquele direito fosse instituído, no texto *A constituição de 1988 e a Ressignificação dos Quilombos Contemporâneos: limites e potencialidades*, Carlos Eduardo Marques e Lilian Gomes (2013, p. 137) retratam uma junção de energias, a partir da década de 1970, vindas dos movimentos sociais negros, principalmente das comunidades negras rurais, com destaque para o Pará e o Maranhão.

Além disso, como se referiu Simone Ritta dos Santos (2012, p. 48), em *Comunidades Quilombolas: as lutas por reconhecimento de direitos na esfera pública brasileira*, a agenda do Movimento Negro esteve envolvida no processo de comemoração e de protestos em torno do Centenário da Abolição no Brasil, que recaiu justamente no ano de promulgação da nova

---

<sup>11</sup> O bloco parlamentar conhecido como “Centrão” aportou uma manobra contra os interesses de setores defendidos pelo bloco mais à esquerda do parlamento. Com isso, institui-se que as matérias que já haviam sido aprovadas não poderiam mais voltar à discussão (ARAÚJO, 2018, p. 12).

<sup>12</sup> Essa Emenda continha a seguinte redação: “Fica declarada a propriedade definitiva das terras ocupadas pelas comunidades negras remanescentes de quilombos, devendo o Estado emitir-lhes os títulos respectivos. Ficarão tombadas essas terras bem como documentos referentes à história dos quilombos no Brasil” (ARAÚJO, 2018, p. 13).

Constituição Federal. Recuperando o argumento de Daisy Damasceno Araújo (2018, p. 3), vê-se que o Centenário da Abolição representou uma oportunidade para se pautar reparação histórica, garantindo direitos de cidadania diferenciada, negados desde uma abolição que aconteceu sem qualquer compensação, nem mesmo garantia de acesso à terra.

Desde a década de 1970, militantes como Abdias Nascimento, Clovis Moura e Décio Freitas discutiam o resgate do termo quilombo, aliado à discussão da identidade negra, conforme relatou Ilka Boaventura Leite (1999, p.18), no texto *Quilombos e quilombolas: cidadania ou folclorização?* A união da militância com os deputados constituintes, principalmente na figura dos propositores Benedita da Silva (Partido dos Trabalhadores -PT/RJ) e Alberto Caó (Partido Democrático Trabalhista do Rio de Janeiro -PDT/RJ), buscava articular as acusações de racismo estatal combinado com o discurso de reparação histórica e identidade negra (SANTOS, 2012, p. 49).

Assim sendo, como indicou o jurista referência em teoria geral do Estado, Dalmo de Abreu Dallari (2001, p. 11), no texto *Negros em busca de justiça*, a questão quilombola, com a Constituição vigente, deixou de ser apenas um registro histórico de um passado injusto para se tornar um fato jurídico, o qual precisava ser regulado e devidamente efetivado. Eis a redação do referido artigo:

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.

Do ponto de vista jurídico, segundo a classificação de José Afonso da Silva (1998, p. 82), na obra *Aplicabilidade das Normas Constitucionais*, pode-se dizer que esta norma possui eficácia plena, pois possui em si todos os elementos e requisitos para sua incidência, tendo, portanto, normatividade suficiente para ser aplicada. Assim, a norma concentra um direito subjetivo com elementos claros definidos: sujeitos, objeto, direito e dever, requisitos conhecidos e em pleno vigor.

Não obstante isso, houve uma discussão acadêmica, jurisprudencial e legislativa em torno da interpretação conceitual do artigo, principalmente acerca de que o direito à propriedade definitiva estava direcionado à nova categoria “remanescente das comunidades dos quilombolas”<sup>13</sup>.

Antes de adentrarmos nos decretos que buscaram regulamentar o art. 68 do ADCT, e da ação judicial que discutia sua interpretação, é válido fazer uma discussão em termos científicos, desde olhares históricos e antropólogos.

Após a escravização do povo africano, o conceito de quilombo foi importado e passou a receber uma conotação negativa. No livro *Quilombos, favelas e periferias: a longa busca pela*

---

<sup>13</sup> Vale lembrar que a Emenda Popular falava em “comunidades negras remanescentes de quilombos”, bem como foi essa redação que saiu da Subcomissão responsável pela matéria, porém o termo foi invertido quando submetido ao Plenário da ANC (ARAÚJO, 2018, p. 16).

*cidadania*, escrito pela pesquisadora Lourdes Carril, (2006), vê-se que durante o período colonial, por determinação do Conselho Ultramarino de 1741, o termo quilombo foi regulamentado como: “toda a habitação de negros fugidos que passe de cinco, em parte despovoada ainda que não tenha ranchos levantados nem nela se achem pilões” (2006, p. 52).

A importância para o Império, em definir o que era quilombo e a sua quantidade de integrantes, não possuía fins acadêmicos ou culturais, pelo contrário, era a fim de poder penalizar os que estivessem contra à lei que os aprisionava. Ser quilombola no período colonial e imperial representava estar fora da lei, cometendo crime cuja pena, inclusive, poderia ser capital, pelo crime de insurreição<sup>14</sup>. Quando da república, pela ausência de qualquer amparo, ocorreu o desaparecimento dessa categoria, pois admitir-se como quilombola “equivalia ao risco de ser posto à margem”. (ALMEIDA, apud MARQUES; GOMES, 2013, p. 144).

Vale a pena aqui dedicar um espaço para falar de uma das experiências quilombolas mais conhecidas, se não a mais conhecida, que foi a do Quilombo dos Palmares. Um de seus líderes, inclusive, como bem lembra o trabalho de Gabriela Barretto de Sá, *Entre Mordaças e Direitos: ações de liberdade e resistência escrava na história do direito No Brasil*, constitui uma referência de resistência negra, lembrado atualmente através de marco para estipulação do Dia da Consciência Negra, em 20 de novembro, data que se atribui a sua morte (SÁ, 2010, p. 20). De acordo com Gabriela Barreto de Sá (2010, p. 20), este quilombo contou com a população estimada de trinta mil rebeldes africanos, constituindo praticamente um Estado africano em terras brasileiras, com duração de aproximadamente um século, entre 1595-1695.

A existência desse quilombo, em si, representou diversas rupturas em relação ao modo do paralelo europeu, como avaliou Abdias Nascimento (2002, p. 57 *apud* SÁ, p. 20):

A República dos Palmares, com sua enorme população relativamente à época, dominou uma área territorial de mais ou menos um terço do tamanho de Portugal. Essa terra pertencia a todos os palmarinos, e o resultado do trabalho coletivo também era propriedade comum. Os autolibertos africanos plantavam e colhiam uma produção agrícola diversificada, diferente da monocultura vigente na colônia; permutavam os frutos agrícolas com seus vizinhos brancos e indígenas. Eficientemente organizados, tanto social quanto politicamente, em sua maneira africana tradicional, foram também altamente qualificados na arte da guerra. Palmares pôs em questão a estrutura colonial inteira: o exército, o sistema de posse da terra dos patriarcas portugueses, ou seja, o latifúndio, assim como desafiou o poder todo poderoso da Igreja católica.

Nesse sentido, o resgate pelo documento oficial, que é a Constituição, do termo “quilombo” junto à categoria “remanescente” foi alvo de debate sobre os contornos da sua precisão, tanto pela inovação que a matéria representava no campo jurídico, quanto por uma alegada ambiguidade.

---

<sup>14</sup> Crime este previsto no art. 113 do Código Criminal do Império de 1830.

Segundo o trabalho de umas das pesquisadoras participantes dessa discussão, Ilka Boaventura Leite (1999, p. 9), o Ministério Público convocou a Associação Brasileira de Antropologia (ABA) para dar seu parecer acerca do tema. Primordialmente, o relatório se dedicou a desfazer equívocos sobre a condição de remanescente, a começar pela crítica a uma visão estática de quilombo, que não levasse em conta seu aspecto contemporâneo, organizacional e dinâmico, principalmente frente às diversas experiências históricas que podem ser abarcadas pela ressemantização do quilombo na atualidade (LEITE, 1999, p.14).

Para a autora, a formulação do artigo é sugestiva de como a questão deve ser interpretada no campo jurídico, ao se referir à “comunidade em um mesmo lugar” (LEITE, 1999, 15). Isto posto, para ser quilombola, importa perceber como cada indivíduo participa daquele coletivo e dele se sente parte.

Em síntese, Ilka Boaventura Leite (1999, p. 15), aponta que se trata de um direito que se remete à organização social, que se relaciona com a) à herança, fundamentada no parentesco; b) à história, baseada na reciprocidade e na memória coletiva que o justificam; e c) ao fenótipo, como um princípio geral de identificação no qual o casamento preferencial atua como valor operativo no interior do grupo.

Por outro lado, a terra é o elemento de continuidade e de sustento do modo de vida coletivo daquela comunidade, (LEITE, 1999, p. 15), situação esta semelhante ao reconhecimento dos direitos dos demais povos e comunidades tradicionais.

Não obstante isso, em um país que nunca conheceu uma reforma agrária, o relatório da confederação internacional OXFAM, “*Terra, Poder e Desigualdade na América Latina*”, expõe justamente que menos de 1% das propriedades agrícolas detém mais de 45% da área rural do país. Deste modo, a estrutura herdada de grandes latifúndios permanece praticamente intocada.

Assim, especialmente nesse cenário de alta concentração fundiária, ou seja, onde ter terra é algo para poucos e objeto de disputa, é preciso ver atentamente como se deu a regularização institucional do art. 68 do ADCT, a fim de verificar como o Estado atuou ou deixou de atuar para implementação do direito ali instituído, que materializa uma luta centenária por reparação e memória.

## **A RESISTÊNCIA E OS IMPASSES NA REGULAMENTAÇÃO DO ART. 68 DO ADCT**

A determinação do art. 68 do ADCT exige uma conduta positiva do Estado: o dever de titular as terras das comunidades remanescentes dos quilombolas. Assim, para tanto, a máquina estatal precisava utilizar de sua estrutura administrativa para transformar o texto em realidade, voltando-se para as comunidades que demandam seus direitos.

Nesses termos, mais uma vez através de Simone Ritta dos Santos (2012), é possível perceber como a academia se debruçou, e inegavelmente também ajudou na luta para se entender quando o artigo 68 do ADCT iria virar direito. Em primeiro lugar, segundo a autora (2012, p. 53), a aplicação do mandamento constitucional esbarrou em duas questões fundamentais: a definição dos órgãos do Poder Executivo responsáveis por executar a ação prevista no artigo; e os critérios de identificação do processo de reconhecimento das comunidades remanescentes de quilombos.

No que toca a definição dos órgãos do Poder Executivo responsáveis pela execução da política de titular as terras quilombolas, os decretos e portarias desenharam uma verdadeira disputa entre o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) e a Fundação Cultural Palmares (FCP) pela centralidade na gestão dos processos de titulação das terras quilombolas (SANTOS, 2012, p. 55).

Ainda segundo Simone Ritta Santos (2012, p. 55), a primeira iniciativa para a normatização dos procedimentos de titulação de terras das comunidades remanescentes de quilombola ocorreu através da Portaria Presidencial do Governo Fernando Henrique Cardoso de nº 307, do INCRA, em 22 de novembro de 1995, a qual afirmava a competência do órgão editor da portaria para titular e demarcar terras públicas ou que já tivessem sido desapropriadas. Em menos de 5 anos de vigência, a competência foi alterada, quando a 11ª reedição da Medida Provisória 1.911-11 determinou que o Ministério da Cultura, por meio da Fundação Cultural dos Palmares, fosse o órgão responsáveis pelos assuntos ligados às comunidades tradicionais, entre eles, a competência para a titulação das terras quilombolas.

#### **a) O Decreto nº 3.912/01**

Se não bastasse esse cenário de incerteza quando aos órgãos responsáveis, a regulamentação administrativa completa do art. 68 do ADCT somente veio em setembro de 2001, já no segundo Governo de Fernando Henrique Cardoso, e repleto de restrições ao exercício do direito subjetivo ali apresentado.

O Decreto nº 3.912/01, no seu art. 1º, foi responsável por criar o que se poder considerar como um duplo “marco temporal”: do ano da abolição da escravidão até o ano da promulgação da Constituição da República. Senão, veja-se:

Art. 1º Compete à Fundação Cultural Palmares - FCP iniciar, dar seguimento e concluir o processo administrativo de identificação dos remanescentes das comunidades dos quilombos, bem como de reconhecimento, delimitação, demarcação, titulação e registro imobiliário das terras por eles ocupadas. Parágrafo único. Para efeito do disposto no **caput**, somente pode ser reconhecida a propriedade sobre terras que: I - eram ocupadas por quilombos em 1888; e II - estavam ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos em 5 de outubro de 1988.

Dialogando com a pesquisa de Rangel Donizete Franco (2012, p. 81), *A Desapropriação e a Regularização dos Territórios Quilombolas*, vale trazer a crítica de que, além de criar algo que a Constituição não exigiu, seria impossível provar essa ocupação por 100 anos, desde antes como quilombos ao presente como remanescentes. O autor, baseando-se em Beckhausen (2007, p. 15), lança mão do princípio da proporcionalidade para dispor que tais exigências, longe de alcançar o fim que almejam, se dispõem mais a dificultar o acesso do direito aos beneficiários. Carlos Eduardo Marques e Lilian Gomes (2013, p. 144), por exemplo, pontuam que acaso se entenda essa categoria como sinônima de “sobreviventes”, estar-se-ia incorrendo em uma cilada para os coletivos étnicos quilombolas, fulminando também a aplicação do artigo.

É de pensar que o Decreto de fato considerou os “remanescentes” como “sobreviventes diretos”, tanto que somente assim seria possível comprovar essas exigências, através de idade secular e memória perfeita. Além de não levar em conta, como aqui foi mostrado, que ser quilombola representava um estigma de marginalidade que, pelo peso, representava algo a ser escondido, esquecido e não transmitido a outras gerações.

Essa definição, portanto, vai de encontro ao próprio direito à memória que se inscreve em toda essa discussão, já que, recuperando mais uma passagem de Ilka Boaventura Leite (1999, p. 16), a ressemantização do quilombo tem “*como alvo a valorização das inúmeras formas de recuperação da identidade positiva em direção a um desejo de tornar-se cidadão de direitos e deveres*”.

Pelo exposto, esse Decreto precisava ser revisto sob pena de transformar o art. 68 do ADCT em letra morta, de modo a prejudicar toda uma luta por reparação histórica e cidadania para essas comunidades. Sendo assim, no primeiro ano do Governo Lula, em 13 de maio de 2003, foi aprovado o Decreto nº 4.887/03, com o fim de propor uma nova regulamentação acerca do procedimento de identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e de titulação das terras remanescentes de quilombos.

#### **b) O Decreto nº 4.887/03 e a ADI 3239/03**

A nova regulamentação, trazida no Decreto nº 4.887/03, avançou no tratamento do art. 68 do ADCT em diversos pontos. Primeiramente, em um claro sinal de diálogo com a Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), que dispõe sobre povos indígenas e tribais, ratificada pelo Brasil em 25 de julho de 2002, o Decreto previu a caracterização das comunidades através do critério fundamental da autoatribuição da identidade (art. 2º, §1º). (ausência de marco temporal na OIT também – art. 14)

O Decreto também definiu que as terras ocupadas são aquelas utilizadas para a garantia da reprodução física, social, econômica e cultural das comunidades (art. 2º, §2º). Trouxe a figura de

um Comitê Gestor de um plano de etnodesenvolvimento para as comunidades (art. 19), bem como previu a possibilidade de titulação das comunidades incidentes em terras privadas mediante desapropriação, sequer mencionadas no decreto anterior (art. 13).

Além disso, o referido Decreto promoveu uma combinação da atuação do INCRA com a da Fundação Cultural Palmares (art. 5º). Assim, ficou determinado que o processo administrativo de titulação ficou condicionado à emissão de Certificação da comunidade como remanescente de quilombola pela Fundação Cultural Palmares (FCP), mediante Cadastro Geral de Remanescente de Quilombos do referido órgão (art. 6º).

Nesse sentido, com esse pontapé, o processo administrativo poderia ser iniciado no INCRA com um maior aprofundamento dos estudos históricos e antropológicos, caracterização espacial, social e ambiental da área, concluindo-se o processo mediante Relatório Técnico de Identificação e Delimitação, o qual se submeterá a Comitê de Decisão Regional, para que sejam tomados os encaminhamentos cabíveis (art. 9º) para a titulação da propriedade da comunidade remanescente quilombola.

Quando publicada a decisão, caso seja desfavorável à comunidade, será possível a contestação junto à Superintendência Regional do INCRA (art. 13). A titulação da comunidade ocorre através da outorga de título coletivo e pró-indiviso à comunidade, em nome da associação legalmente constituída, com obrigatória cláusula de inalienabilidade, imprescritibilidade e impenhorabilidade, com o devido registro em cartório da comarca onde a comunidade se localize (art.24).

Após a publicação do Decreto 4.887/03, ainda levaram mais 5 anos para a regulamentação administrativa do art. 68 do ADCT. Primeiro, em setembro de 2005, o INCRA publicou a Instrução Normativa nº 20, depois reviu e publicou nova instrução, a Instrução nº 49, já em outubro de 2008.

A instrução normativa nº 20 do INCRA conceituou os remanescentes dos quilombos como: grupos étnico-raciais, segundo critérios de auto-atribuição, com trajetória histórica própria, territorialidade específica, com presunção de ancestralidade negra relacionada com a resistência à opressão histórica sofrida.

Diante do cenário estipulado pelo Decreto 4.887/03, acendeu-se um debate na jurisprudência, inclusive, com a tentativa de sua impugnação através de Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI 3239/03), movida pelo Partido da Frente Liberal (PFL), atual Democratas (DEM). O partido questionava basicamente: a via eleita para regulamentar a norma constitucional (questionando sua autoaplicabilidade), a definição das terras quilombolas, o critério da autoatribuição para identificação das comunidades e a possibilidade de desapropriar terras particulares.

Para contrastar essas alegações cabe ilustrar esse ponto com um trecho da Nota Técnica da Procuradoria Geral da República, com um fragmento do parecer de Walter Claudius Rothenburg,

um dos Procuradores da República envolvidos na discussão sobre a constitucionalidade do decreto objeto de impugnação:

Desde a promulgação da Constituição de 1988 que se discute a propósito da aplicabilidade (eficácia jurídica) do art. 68 ADCT. A aplicabilidade imediata (eficácia jurídica plena) é evidente e ressalta já da redação do dispositivo. Estão suficientemente indicados, no plano normativo, o objeto do direito (a propriedade definitiva das terras ocupadas), seu sujeito ou beneficiário (os remanescentes das comunidades dos quilombos), a condição (a ocupação tradicional das terras), o dever correlato (reconhecimento da propriedade e emissão dos títulos respectivos) e o sujeito passivo ou devedor (o Estado, Poder Público). Qualquer leitor bem-intencionado compreende tranquilamente o que a norma quer dizer, e o jurista consegue aplicá-la sem necessidade de integração legal. O art. 68 ADCT consagra diversos direitos fundamentais, como o direito à moradia e à cultura. (PGR-00234657-2017, p. 3)

Essa argumentação foi acolhida pelo o Supremo Tribunal Federal (STF), pela maioria, nos termos dos votos da Ministra Rosa Weber, em fevereiro de 2018, ao julgar pela improcedência daquela ação, assegurando tanto a constitucionalidade do Decreto 4.887/03, quanto a convencionalidade das determinações que se alinham perfeitamente ao disposto na Convenção Internacional nº 169 da OIT<sup>15</sup>.

A concentração fundiária no país é um dos fatores que, junto com uma herança colonial racista, ajudam a explicar o porquê de um artigo de simples entendimento do ADCT levar quase 30 anos para ser regulamentado, e tendo sua regulamentação sucessivamente alterada.

Ainda agora, no presente ano de 2021, quando os procedimentos administrativos e a questão judicial da regularização das comunidades de remanescentes de quilombo pareciam estar, enfim, determinados, assume o Governo de um Presidente que tinha como promessa de campanha o direcionamento de que “não vai ter um centímetro demarcado para reserva indígena ou pra quilombola”<sup>16</sup>, bem como foi investigado pelo crime de racismo, por declarações feitas após visita ao Quilombo de Eldorado Paulista<sup>17</sup>.

O atual Chefe do Executivo Nacional chegou a declarar que, por ele não ter escravizado ninguém, não há que se falar em dívida histórica oriunda da escravização de pessoas negras. Daí se vê, no mínimo, que este não entende ou ignora a formação social do próprio país que governa, criada a partir da diferença racial e legitimada durante séculos por uma política de Estado, que por sua vez se findou sem nenhuma indenização material ou simbólica, com repercussão na ainda

---

<sup>15</sup> Decisão disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2227157>>.

<sup>16</sup> Conforme matéria disponível em: <[www.justificando.com/2017/04/04/nem-um-centimetro-para-quilombola-ou-reserva-indigena-diz-bolsonaro/](http://www.justificando.com/2017/04/04/nem-um-centimetro-para-quilombola-ou-reserva-indigena-diz-bolsonaro/)>.

<sup>17</sup> O STF rejeitou a denúncia da PGR pelo fato de que o Presidente, à época deputado federal, estaria resguardado pela imunidade parlamentar, ao proferir as declarações imputadas como racistas, confira <<https://exame.abril.com.br/brasil/stf-rejeita-denuncia-contra-bolsonaro-por-racismo/>>.

presente desigualdade social do país. Dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas, no ano de 2018, confirmam esse fato, com estatísticas que indicam “as cores da desigualdade” no país. Em comparação com o restante da população, negros e pardos possuem a maior taxa de analfabetismo (4,2% – 9,9%), de trabalho infantil identificado eram (63,8% – 35, 8%), desemprego (13,6% – 9,5%), e a pior média de remuneração (R\$ 1.570– R\$ 2.814).

Logo no primeiro dia do Governo Jair Bolsonaro é publicada a Medida Provisória 870/2019 que retira a competência do INCRA para o processo de titulação das comunidades quilombolas e confere genericamente ao Ministério da Agricultura (art. 21 §2º) sem apresentar como será a nova forma de identificar e demarcar essas terras<sup>18</sup>. Para além de antipopular, o projeto do governo atende a interesses de um pequeno, mas poderoso, setor da sociedade – os grandes ruralistas. Como indicativo desse poder, os ruralistas possuem uma bancada própria e uma das maiores do Congresso, a Frente Parlamentar da Agropecuária (FPA), que conta atualmente com 280 parlamentares<sup>19</sup>.

A concentração de terras no Brasil, historicamente inalterada, como aqui antes pontuado, conta com atores capazes de controlar as instâncias de representação e de ditar que os rumos continuem sendo traçados em seu favor.

### c) A Lei nº 13.844/19

A Medida Provisória em questão foi convertida na Lei nº 13.844/19, ocasião em que o Congresso anuiu com a mudança na competência administrativa para a demarcação das terras quilombolas.

Ou seja, tudo indica que a trajetória de implementação desse direito volta de novo à estaca zero. Reacende-se a preocupação de que o ciclo de frustrações da questão escravista e quilombola no Brasil, antes interrompido, volte a impedir a cidadania desses grupos de ser restaurada, na ocasião em que o Poder Executivo, novamente, deixa de prover a regularização necessária para o acesso a direitos.

Cabe registrar a manifestação da Coordenação Nacional de Articulação das Comunidades Quilombolas (CONAQ), a qual, inclusive, atuou como “*amicus curiae*” no processo que discutia a constitucionalidade do Decreto 4.887/03, no sentido através de uma carta-denúncia em resposta à MP 870/2019, convertida em lei. A entidade registrou os retrocessos que a medida representava e deixou uma pontuação exigindo o cumprimento de seus direitos:

---

<sup>18</sup> Essa MP também tinha retirado a competência da FUNAI para demarcar as terras indígenas do país e transferido para o Ministério da Agricultura. Contudo, o movimento indígena conseguiu reunir forças e mobilização para ficar de fora dessa alteração.

<sup>19</sup> Lista disponível no próprio site da FPA: <<https://fpagropecuaria.org.br/integrantes/todos-os-integrantes/>>.

Somos mais de 6 mil Quilombos no Brasil desses mais da metade são reconhecidos (certificados ou titulados) pelo Governo brasileiro. Somos 16 milhões de quilombolas em 24 estados da Federação e exigimos respeito com nossa história, nossa ancestralidade e nossos territórios, por nenhum quilombo a menos, nenhum passo atrás. (2019, p. 1)

Essa sequência de alterações, que nada mais significa que uma tentativa de obstruir a aplicação do direito, agrava ainda mais a situação das comunidades em razão da indefinição sobre seus territórios de existência, e, muitas vezes, a mercê de pressão externa.

Atualmente, segundo dados oficiais da Fundação Palmares e do INCRA, atualizados respectivamente em 02/2021 e 01/2019, 2.807 comunidades quilombolas já foram certificadas, contudo, apenas 124 tiveram seus processos concluídos e foram tituladas. Conforme informa a Organização Terra de Direitos, a disparidade entre a certificação pela Fundação Palmares e a titulação pelo INCRA se explica pela falta de recursos para realizar neste último órgão, denotando uma ausência de compromisso estatal, próprio de um tratamento institucional racista, que nos últimos cinco anos cortou 97% dos recursos para o orçamento de titulação das terras quilombolas<sup>20</sup>.

Recuperando Lyra Filho (2005, p. 47), impõe-se lembrar de que em uma sociedade capitalista ou socialista, os ganhos sociais e a questão de classe não se encerram no Direito, sempre remanesçam aspectos de opressão de grupo, através do qual os Direitos Humanos e aqui acrescentamos os direitos fundamentais, são postergados inclusive por normas legais. Portanto, o Direito se apresenta como “processo – vir-a-ser – que se enriquece nos movimentos de libertação e define nas explorações e operações, donde a contradição fará surgir novas conquistas” (LYRA FILHO, 2005, p. 56).

Assim, estando o horizonte nacional turvo, um dos recursos para as comunidades tradicionais de remanescentes de quilombos está em buscar suporte na legislação internacional e de sua força obrigatória, a exemplo da própria Convenção nº 169 da OIT, que se encontra em consonância com a Constituição Federal e com o próprio Decreto nº 4.8887/03, ainda vigentes. Além disso, como sempre fizeram, continuam lançando mão de algo que por gerações foi a sua última e única saída: resistir; a exemplo do que já acontece com a iniciativa de se autodemarcarem, como ocorreu com a Comunidade Quilombola da Lagoa Grande, em Feira de Santana-BA, em um sinal de reafirmação de sua autonomia, de força coletiva e de que o procedimento externo não é condição para sua existência.

---

<sup>20</sup> SCHRAMM, Fraciele Petry. Orçamento para titulação de territórios quilombolas cai mais de 97% em cinco anos. Terra de Direitos, 2018. Disponível em: <<https://terradedireitos.org.br/noticias/noticias/orcamento-para-titulacao-de-territorios-quilombolas-cai-mais-de-97-em-cinco-anos/22824>>.

## O DIREITO À MEMÓRIA DAS COMUNIDADES QUILOMBOLAS: A LEMBRANÇA DO PASSADO PARA A NÃO REPETIÇÃO NO PRESENTE

Feito o debate em torno do reconhecimento do direito à terra das comunidades quilombolas, previsto no art. 68 do ADCT – bem como da dificuldade de sua realização –, oportunamente, é importante fechar a discussão novamente falando sobre o direito à memória, que consubstancia esse atual dever de reparação e de preservação da existência desse grupo social.

Ao tratarmos das comunidades quilombolas nos deparamos com um passado-presente que, por assim ser, evoca uma discussão sobre memória, diretamente ligada à atual condição de vulnerabilidade persistente dos membros dessas comunidades.

Falar de memória, nesses termos, é abordar como o passado tem repercussão/continuidade no presente. Para além, é perceber que a narrativa oficial foi contada, inclusive através do direito, por muito tempo, por uma perspectiva que reforçou desigualdades sociais, ao produzir experiências historicamente reprimidas, de um grupo social que resistiu à escravização e foi criminalizado, e, em seguida, invisibilizados, por um pós-abolição da liberdade para o abandono.

Conforme enunciaram Eduardo Lopes de Almeida Campos e Lucas de Alvarenga Gontijo (2012, p. 8), no texto *A memória como direito: o fenômeno jurídico como aprendizado e o papel do direito na construção da memória coletiva*, a memória é uma técnica de sobrevivência no mundo animal, por meio da qual é possível aprender o acerto ou o erro em determinado comportamento. A memória exerce influência na percepção (e na autopercepção) dos indivíduos sobre os eventos vivenciados em sociedade.

Nesse ponto, também cabe inserir a perspectiva social da memória, trazida por Maurice Halbwachs (1990, p. 37), em sua obra *A memória coletiva*, segundo a qual não existe memória individual que não seja transpassada pela memória coletiva, ainda que exista um estado de consciência puramente individual. Isso porque não há nada que prove que “todas as noções e imagens tomadas dos meios sociais de que fazemos parte, e que intevém na memória, não cubram, como uma tela de cinema, uma lembrança individual, mesmo que não a percebamos” (HALBWACHS, 1990, p. 37).

Isto posto, recuperando Eduardo Lopes de Almeida Campos e Lucas de Alvarenga Gontijo (2012, p. 6), vê-se, então, que o próprio direito é memória, haja vista ser um fenômeno histórico requerido e imposto por um contexto, e que se torna meio para interpretação dos atos humanos. E, por ser memória, há uma disputa de sua narrativa no presente.

Ainda segundo os autores, a memória tem crucial importância para construção de um sentido histórico de democracia. É através dela que membros de uma comunidade adquirem amadurecimento político para exigir direitos como o exercício de cidadania, de reconhecimento de minorias étnicas e da cena política (CAMPOS; GONTIJO, 2012, p. 6).

Isso se explica a razão pela qual o direito à memória cumpre um papel especial em sociedades cindidas, mais precisamente nos processos jurídicos de transição: trazer a insurreição dos discursos dos sujeitos, na perspectiva de Foucault, por saberes institucionais e verdades oficiais e omissões institucionais (CAMPOS; GONTIJO, 2012, p. 5).

Vale indagar que o governo mais recente que tentou discutir questões de memória, como a Lei n 12.528/11, sofreu uma série de boicotes, não só por isso, até ser finalmente deposto por golpe institucional, assim nomeado por desconsiderar a vontade popular sem possuir o fundamento alegado. Importante mencionar também a criação da Comissão Nacional da Verdade da Escravidão Negra, não por lei, mas por iniciativa do Conselho Federal da Ordem dos Advogados no Brasil, no ano de 2014.

Notadamente, assegurada a existência de um direito à memória, em relação às comunidades quilombolas, o trabalho de Simone Rezende da Silva (2012) nos ajuda a compreender que este atua como forma de reinvenção da identidade e territorialidade negra. A memória é, portanto, o que permite atualizar a história (NORA *apud* Silva, 2012, p. 4), principalmente através das narrativas históricas marginais, não abarcadas pelo discurso oficial.

No tocante a este último aspecto, a matéria publicada por Alexandre Andrada, através do site *The Intercept Brasil*, consegue ilustrar o que significa essa “atualização” da história. Em primeiro plano, cita o Brasil como o país de maior população negra fora do continente da África, ao passo que, contraditoriamente, mesmo assim, quase não possui espaço de memória sobre o assunto (como museus) e toda a temática em questão é precariamente ensinada nas escolas. O esquecimento não é considerado acaso, mas sim um projeto.

Adicionalmente o jornalista nos apresenta o dado de que apenas 0,08% da população escravizada era alfabetizada, conforme o censo de 1872. Não obstante esse obstáculo, através de Mahommah Baquaqua, africano que foi trazido para ser escravizado no Brasil, é possível ter acesso à única conhecida autobiografia que nos ajuda a compreender como foi aquela experiência.

Entre muitos relatos, a matéria traz um trecho em que Baquaqua relata que tentou ser obediente para evitar ser castigado, contudo, a humilhação e a agressão ocorriam de todo jeito, o que o fez fugir, como milhares de escravizados também fizeram; porém, assim como outros escravizados, terminou recapturado. O quilombo mais famoso próximo a Baquaqua era o “Quilombo dos negros dos palmares de Catucá”, na região de Recife, onde muitos tiveram a sorte de se abrigar, espaço este que incomodou as autoridades da época, inclusive em uma carta escrita por um desembargador, reportada no texto.

Após essa ilustração, dando continuidade aos sentidos atribuídos por Simone Rezende da Silva (2012) expõe-se como a reinvenção da identidade e da territorialidade negra se constitui através de uma demanda de memória.

Como afirma Gusmão (*apud* SILVA, 2012, p.5), vê-se que a história oficial não mostra a presença negra na terra. A negativa de uma territorialidade negra é construída a partir de preconceitos, que invisibilizam a existência de uma questão negra e camponesa (SILVA, 2012, p. 5).

Essa é a história de um esquecimento sobre uma abolição que não garantiu cidadania, ocasião em que os ex-escravizados e seus descendentes foram recusados e discriminados enquanto mão de obra paga; e a agricultura de subsistência apareceu como forma de sobrevivência (SILVA, 2012, p. 5). Enquanto posseiros ou pequenos proprietários, os grupos rurais negros se construíram coletivamente sob formas específicas de ser e existir, com base em um suporte simbólico e material de uma territorialidade própria (SILVA, 2012, p. 5).

Portanto, em síntese, Simone Rezende da Silva entende que o território, para além de um espaço físico, também representa um “espaço de referência para a construção da identidade quilombola” (SILVA, 2012, p. 7). Entretanto, ainda hoje, segundo advertência da autora (2012, p. 8), os territórios quilombolas são alvos de disputa, uma vez que, em regra, são áreas florestais, cobiçadas para o avanço de exploração econômicas, ou são impedidas de serem utilizadas pelo próprio poder estatal, através das Unidades de Preservação ou construções de barragens, por exemplo.

Como escreveu o geógrafo Milton Santos (1999, p.8), em *Território e Dinheiro*, o território não é apenas o conjunto dos sistemas naturais e de sistemas de coisas superpostas. O território tem que ser entendido como o território usado, não o território em si. O território usado é o chão mais a identidade. A identidade é o sentimento de pertencer àquilo que nos pertence. O território é o fundamento do trabalho, o lugar da residência, das trocas materiais e espirituais e do exercício da vida.

Nesses termos, a luta pela territorialização quilombola se constitui numa demanda por continuar a existir, tanto pelo prisma econômico quanto na esfera pública, em um processo de reinvenção da identidade política como portadora de direitos e informada por uma memória ancestral.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Por todo o exposto, o que fica em evidência é o que aqui se chamou de passado-presente, ao se analisar a continuidade da vulnerabilidade social e racial que envolve as comunidades quilombolas.

Da marginalização criada pelo colonialismo e reforçada durante o pós-abolição, a Constituição de 1988 é gestada em um horizonte em que se buscou afirmar direitos e garantias

outrora cassadas. Em que pese suas limitações e tentativas conciliatórias, essa norma, chamada de Constituição Cidadã, foi a primeira em 100 anos a tratar positivamente os quilombos.

O indicativo de que não se superou a estrutura excludente, produzida pelo colonialismo e pelo capitalismo, se manifesta diversas vezes quando se observa a dificuldade de se implementar o art. 68 do ADCT. Inclusive, com uma série de mudanças institucionais nos órgãos responsáveis pela execução da norma até a tentativa de contestar a sua constitucionalidade. A resistência e o convergência de forças das comunidades organizadas conseguiu superar o desejo da elite ruralista em ver silenciada de novo a questão.

Quando finalmente as coisas pareciam estar em seu devido lugar, após a superação de entraves legais e jurisprudenciais, rumo à titulação das terras e do conseqüente amparo do direito à memória, advém uma ruptura no poder institucional. Nas eleições seguintes, a Chefia do Executivo é personificada pelo desprezo aos direitos das minorias, por um projeto que se coloca taxativamente contra a titulação e demarcação de terras para as comunidades quilombolas e indígenas.

Sendo assim, termina-se essa breve análise com a noção de que terra e memória representam justamente essa simbiose entre espaços físicos e imaginários, os quais se ligam à reprodução da existência e de sobrevivência comunitária. Num mundo de escassez provocada, só através da memória, da organização, da luta e do afeto será possível superar essas situações concretas de injustiça.

Enfim, já que falar de memória é também fazer memória, continuemos levando adiante estas discussões sobre pessoas, direitos, culturas e terra.

## REFERÊNCIAS

ANDRADA, Alexandre. **Anúncios da época da escravidão mostram por que o Brasil precisa acertar as contas com o passado.** The Intercept Brasil, 2019.

ARAÚJO, Daisy Damasceno. **Olhares acerca do processo de construção do artigo 68 (ADCT/CF-1988) e seus desdobramentos na atualidade.** In: 31ª Reunião Brasileira de Antropologia, 2018, Brasília. Anais da 31ª RBA, 2018.

BRASIL. **Artigo 68 da Constituição Federal – 1988. Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.** Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, XX – 1988. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/conadc/1988/constituicao.adct-1988-5-outubro-1988-322234-publicacaooriginal-1-pl.html>>. Acessado em: 14 dez. 2020.

\_\_\_\_\_. **Constituição da República Federativa do Brasil.** Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)>. Acesso em: 14 dez. 2020.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 3.912, de 10 de setembro de 2001.** Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 10 de setembro de 2001. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2001/d3912.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2001/d3912.htm)>. Acessado em: 14 dez. 20.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 4.887, de 20 de novembro de 2003.** Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 20 de novembro de 2003. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2003/d4887.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/d4887.htm)> Acesso em: 14 dez. 2020.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 5.051, de 19 de abril de 2004.** Promulga a Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho - OIT sobre Povos Indígenas e Tribais. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/decreto/d5051.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5051.htm)>. Acessado em: 14 dez. 2020.

\_\_\_\_\_. **Instrução Normativa Nº 20, de 19 de setembro de 2005.** Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 19 de setembro de 2005. Disponível em: <[http://incra.gov.br/media/institucional/legislacao/atos\\_internos/instrucoes/instrucao\\_normativa/IN49\\_290908.pdf](http://incra.gov.br/media/institucional/legislacao/atos_internos/instrucoes/instrucao_normativa/IN49_290908.pdf)>. Acessado em: 14 dez. 2020.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 12.528, de 18 de novembro de 2011.** COMISSÃO NACIONAL DA VERDADE. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2011/Lei/L12528.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12528.htm)>. Acessado em: 14 dez. 2020.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 13.844, de 18 de junho de 2019.** Estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2019-2022/2019/Lei/L13844.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Lei/L13844.htm)>. Acessado em: 14 dez. 2020.

CAMPOS, Eduardo Lopes de Almeida; GONTIJO, Lucas de Alvarenga. **A memória como direito: o fenômeno jurídico como experiência de aprendizado e o papel do direito na construção da memória coletiva.** In: XXI Encontro Nacional do CONPEDI/UFU, 2012, Uberlândia/MG. Anais do XXI Encontro Nacional do CONPEDI/UFU, 2012.

CARRIL, Lourdes de Fátima. **Quilombo, Favela e Periferia. A longa busca da cidadania.** São Paulo: FAPESP/Annablume, 2006.

COORDENAÇÃO NACIONAL DE ARTICULAÇÃO DAS COMUNIDADES QUILOMBOLAS (CONAQ). **Carta Denúncia Medida Provisória 870/2019.** Disponível em: <<http://conaq.org.br/noticias/carta-denuncia-medida-provisoria-8702019/>>. Acessado em: 14 dez. 2020.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Negros em busca de justiça.** In: OLIVEIRA, Leinad Ayer de (org.). Quilombos: a hora e a vez dos sobreviventes. São Paulo: Comissão pró Índio de São Paulo, 2001.

DANTAS, Fabiana Santos. **O direito fundamental à memória como instrumento da transição democrática.** Tese (Doutorado em Direito) - Universidade Federal de Pernambuco. Recife, 2008. Disponível em: <<https://repositorio.ufpe.br/handle/123456789/4176>>. Acessado em: 14 dez. 2020.

DUARTE, Evandro Piza; SCOTTI, Guilherme. **A Queima dos Arquivos da Escravidão e a Memória dos Juristas: Os Usos da História brasileira na (Des)Construção dos Direitos dos Negros.** In: SOUSA JUNIOR, J. G. (Org.); SILVA FILHO, J. C. M. (Org.); PAIXAO, C. (Org.); FONSECA, L. G. D. (Org.); RAMPIN, T. T. D. (Org.). O Direito Achado na Rua: introdução crítica à justiça de transição na América Latina. 1. ed. Brasília. 2015. v. 1. Disponível em: <[https://www.justica.gov.br/central-de-conteudo/anistia/anexos/direito-achado-na-rua-vol-7\\_pdf.pdf](https://www.justica.gov.br/central-de-conteudo/anistia/anexos/direito-achado-na-rua-vol-7_pdf.pdf)>. Acessado em: 14 dez. 2020.

FAORO, Raymundo. (1958), **Os Donos do Poder: Formação do Patronato Político Brasileiro.** Rio de Janeiro/Porto Alegre/São Paulo, Editora Globo.

FONSECA, R. M. A lei de terras e o advento da propriedade moderna no Brasil. Anuario Mexicano de Historia del Derecho, México, v. XVII, p. 97-112, 2005.

FRANCO, Rangel Donizete. **A desapropriação e a regularização dos territórios quilombolas**. Dissertação (Mestrado em Direito Agrário) - Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2012.

**FRENTE PARLAMENTAR AGROPECUÁRIA (FPA)**. Disponível em: <<https://fpagropecuaria.org.br/integrantes/todos-os-integrantes/>>. Acessado em: 14 dez. 2020.

GOMES, Rodrigo Portela. **Quilombos, Constitucionalismo e Racismo: famílias negras na luta pela propriedade em Barro Vermelho e Contente no Piauí**. 2018. Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade de Brasília. Brasília, 2018. Disponível em: <<http://repositorio.unb.br/handle/10482/32158>>. Acessado em: 14 dez. 2020.

HALBWACHS, Maurice. **A memória coletiva**. São Paulo: Vertice, 1990.

JUSTIFICANDO/CARTA CAPITAL. **“Nem um centímetro para quilombola ou reserva indígena”, diz Bolsonaro**. 2017. Disponível em: <[www.justificando.com/2017/04/04/nem-um-centimetro-para-quilombola-ou-reserva-indigena-diz-bolsonaro/](http://www.justificando.com/2017/04/04/nem-um-centimetro-para-quilombola-ou-reserva-indigena-diz-bolsonaro/)>. Acessado em: 14 dez. 2020.

LEITE, Ilka Boaventura. **Quilombos e quilombolas: cidadania ou folclorização?**. Horiz. antropol. [online]. 1999, vol.5, n.10, pp.123-149. ISSN 0104-7183. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0104-71831999000100006>>. Acessado em: 14 dez. 20.

LYRA FILHO, ROBERTO. **O Que é direito?** Editora: Brasiliense, São Paulo 2005.

MARQUES, Carlos Eduardo; GOMES, Lílian **A constituição de 1988 e a ressignificação dos quilombos contemporâneos limites e potencialidades**. Rev. bras. Ci. Soc., Fev 2013, vol.28, no.81, p.137-153. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v28n81/09.pdf>>. Acessado em: 14 dez. 2020.

QUIJANO, Aníbal. **Colonialidad del poder, cultura y conocimiento en América Latina (Análisis)**. En: Ecuador Debate. Descentralización: entre lo global y lo local, Quito: CAAP, 1998. Disponível em: <<https://repositorio.flacsoandes.edu.ec/handle/10469/6042>>. Acessado em: 14 dez. 2020.

OXFAM BRASIL. **Menos de 1% das propriedades agrícolas é dona de quase metade da área rural brasileira**. Disponível em: <<https://www.oxfam.org.br/menos-de-1-das-propriedades-agricolas-e-dona-de-quase-metade-da-area-rural-brasileira>>. Acessado em: 24 ago. 2019.

RIOS, Ana Maria; MATTOS, Hebe Maria. **O pós-abolição como problema histórico: balanços e perspectivas**. Topoi (Rio J.) [online]. 2004, vol.5, n.8.

RODRIGUES, Bruno de Oliveira; REZENDE, Tayra Fonseca e NUNES, Tiago de Garcia. **Movimento Negro e a pauta quilombola no Constituinte: ação, estratégia e repertório**. Rev. Direito Práx. [online]. 2019, vol.10, n.1, pp.198-221. ISSN 2179-8966. <http://dx.doi.org/10.1590/2179-8966/2018/31335>.

SÁ, Gabriela Barretto de. **Entre mordanças e direitos: ações de liberdade e resistência escrava na história do direito no Brasil**. Salvador. Monografia de Gra-duação. Salvador. UFBA. 2010. Disponível em: <[https://www.academia.edu/6281613/ENTRE\\_MORDA%C3%87AS\\_E\\_DIREITOS\\_A%C3%87AS\\_DE\\_LIBERDADE\\_E\\_RESIST%C3%8ANCIA\\_ESCRAVA\\_NA\\_HIST%C3%93RIA\\_DO\\_DIREITO\\_NO\\_BRASIL\\_2010\\_](https://www.academia.edu/6281613/ENTRE_MORDA%C3%87AS_E_DIREITOS_A%C3%87AS_DE_LIBERDADE_E_RESIST%C3%8ANCIA_ESCRAVA_NA_HIST%C3%93RIA_DO_DIREITO_NO_BRASIL_2010_)>. Acessado em: 04 jan. 2020.

SANTOS, Milton. **Território e dinheiro**. In: Revista GEOgraphia. Niterói: programa de Pós-Graduação em Geografia - PPGE - UFF/AGB, v.1, n1. p. 7a 13, 1999. SANTOS, Simone Ritta dos.

SANTOS, Vanilda Honória dos. **A reparação da escravidão negra no Brasil: fundamentos e propostas**. Revista Eletrônica OAB/RJ, v. 29, p. 1, 2018.

SCHRAMM, Fraciele Petry. **Orçamento para titulação de territórios quilombolas cai mais de 97% em cinco anos**. Terra de Direitos, 2018. Disponível em: <<https://terradedireitos.org.br/noticias/noticias/orcamento-para-titulacao-de-territorios-quilombolas-cai-mais-de-97-em-cinco-anos/22824>>. Acessado em: 19 fev. 2021.

SILVA, José Afonso da. **Aplicabilidade das Normas Constitucionais**. 3ª. ed. 2ª. tiragem. São Paulo: Malheiros, 1999.

TEIA DOS POVOS. **O novembro negro e a Demarcação da Comunidade da Lagoa Grande**. 2020. Disponível em: <<https://teiadospovos.org/o-novembro-negro-e-a-demarcacao-do-quilombo-da-lagoa-grande/>>. Acessado em: 04 jan. 2021.