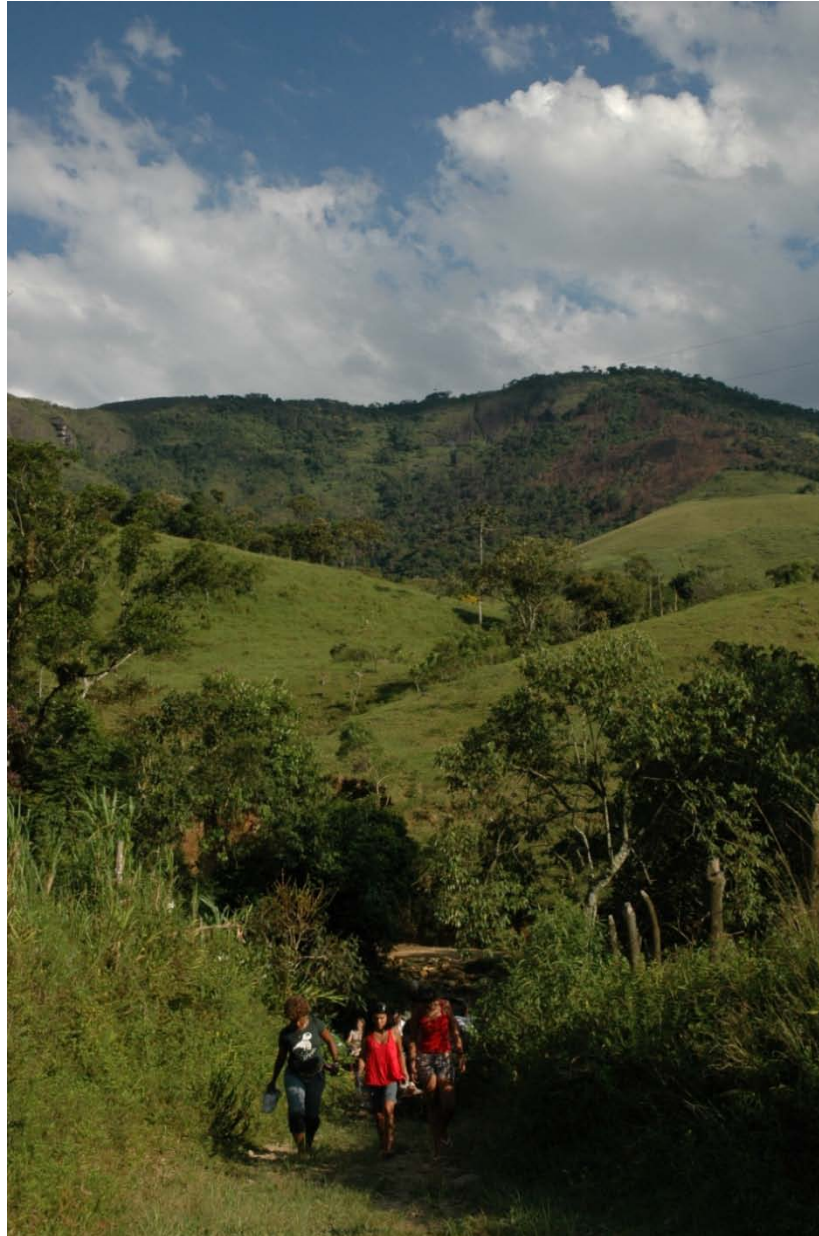


*O Direito à Terra e o Desenvolvimento Socioeconômico das
Comunidades Afro-brasileiras*



**Relatório Final da Viagem ao Brasil para Levantamento de Dados e
Seminário da Faculdade de Direito da Universidade de Duke
30 de julho de 2010**

***O Direito à Terra e o Desenvolvimento Socioeconômico das
Comunidades Afro-brasileiras:***

**Relatório Final da Viagem ao Brasil para Levantamento de Dados e
Seminário da Faculdade de Direito da Universidade de Duke**

30 de julho de 2010

~ ~ ~

Consultor do Corpo Docente:

Professor Laurence R. Helfer
Faculdade de Direito da Universidade de Duke

Alunos Editores:

Noah Browne
Anne Dana
Katherine Shea

Planejamento de campo e logística:

Global Imprints, LLC

I. INTRODUÇÃO

A. *Desafios Enfrentados pelas Comunidades Afro-latinas nas Américas do Sul e Central*

Os indivíduos de ascendência africana (“afro-latinos”) continuam social e politicamente marginalizados nas Américas Central e do Sul, independente de sua grande representatividade numérica.¹ Em relação aos demais grupos, os afro-latinos apresentam maior probabilidade de viverem na pobreza, serem analfabetos, morrerem jovens e residirem em moradias precárias.² Os afro-latinos são mais pobres mesmo quando comparados a outros grupos historicamente marginalizados, como as comunidades indígenas. Nas Américas, apenas seis países reconhecem alguma forma de direito coletivo para os afro-latinos, enquanto quinze o fazem para os grupos indígenas.³ Diferente do que ocorre com os grupos indígenas, cujas histórias em muito antecedem a colonização espanhola ou portuguesa, os afro-latinos são vistos por muitos como não dispostos de “cultura ancestral” ou “tradicional”⁴ que mereça proteção governamental. Da mesma forma, os afro-latinos lutam por reconhecimento legal e aceitação social pela maioria das populações da região.⁵

Esses problemas são acrescidos do acesso desigual à terra. Apesar da América Latina e do Caribe se gabarem de conter as maiores reservas mundiais de terra arável, a propriedade da terra permanece muito concentrada.⁶ Em decorrência disso, grande parte da população rural da

¹ Os afro-latinos representam cerca de 30% da totalidade da população latino-americana, ou seja, entre 100 e 150 milhões de pessoas. Não é fácil obter estimativas exatas porque muitos países não incluem perguntas sobre raça ou etnia nos censos, ou o fazem apenas recentemente. Vide Juliet Hooker, *Afro-Descendant Struggles for Collective Rights in Latin America: Between Race and Culture*, 10 SOULS 279, 281 (2008).

² *Id.* em 281–82.

³ Juliet Hooker, *Indigenous Inclusion/Black Exclusion: Race, Ethnicity and Multicultural Citizenship in Latin America*, 37 J. LATIN AM. STUD. 285, 286 (2005) (observa que apenas Brasil, Colômbia, Equador, Guatemala, Honduras e Nicarágua ampliaram os direitos coletivos aos afro-latinos).

⁴ *Id.* em 303.

⁵ Hooker, *Afro-Descendant Struggles*, *supra* nota 1, em 280.

⁶ U.N. ENV'T PROGRAM, GEO LATIN AMERICA AND THE CARIBBEAN: ENVIRONMENT OUTLOOK 2003, em 40 (2003), disponível em http://www.unep.org/geo/pdfs/GEO__lac2003English.pdf.

região não dispõe de acesso suficiente à terra ou é totalmente desprovida de acesso à terra,⁷ e 77,5 milhões de pequenos proprietários de terras e habitantes sem terras vivem na pobreza.⁸ O acesso desigual à terra e a insegurança quanto aos direitos de propriedade da terra impedem que tais grupos saiam da pobreza.⁹ Portanto, todos os esforços para a promoção da segurança econômica e preservação cultural dependem, em grande parte, de um sistema justo e eficaz de acesso à terra e propriedade da terra.¹⁰

Em nenhum outro local as conexões entre o acesso à terra e o desenvolvimento socioeconômico dos afro-latinos é mais evidente do que no Brasil. Os afro-brasileiros constituem 45% da população brasileira, porém compreendem 69% dos que vivem em pobreza extrema.¹¹ A propriedade das terras permanece extremamente concentrada, sendo que 3,5% dos proprietários de terras controlam mais de metade das terras aráveis.¹² Tal como os demais grupos afro-latinos, os afro-brasileiros buscam corrigir esse desequilíbrio e ir ao enalço do desenvolvimento socioeconômico através da garantia de direitos coletivos à terra. Em parte, tiveram êxito. Segundo a Constituição Brasileira, os quilombos —grupos de descendentes de escravos fugitivos que vivem e trabalham em terras que ocupam há muitos anos¹³— têm o

⁷ *Vide id.* em 41–42.

⁸ *Vide* OCTAVIO SOTOMAYOR, FOOD AND AGRIC. ORG. OF THE U.N., GOVERNANCE AND TENURE OF LAND AND NATURAL RESOURCES IN LATIN AMERICA 3 (2008), *disponível em* <ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/011/ak017e/ak017e00.pdf>.

⁹ *Vide* Food and Agriculture Organization of the United Nations: Land Tenure, <http://www.fao.org/nr/tenure/It-home/en/> (última consulta: 9 abr. 2010).

¹⁰ FOOD AND AGRIC. ORG. OF THE U.N., LAND TENURE & RURAL DEVELOPMENT 3–5 (2002), *disponível em* <http://www.fao.org/DOCREP/005/Y4307E/y4307e00.htm#Contents>.

¹¹ CLARE RIBANDO SEELKE, CONG. RESEARCH SERV., AFRO-LATINOS IN LATIN AMERICA AND CONSIDERATIONS FOR U.S. POLICY 5 (2008), *disponível em* <http://www.fas.org/sgp/crs/row/RL32713.pdf> [doravante denominado “RELATÓRIO CRS”].

¹² Hanna Whitman, *Reframing Agrarian Citizenship: Land, Life and Power in Brazil*, 25 J. RURAL STUDIES 120, 121 (2009).

¹³ A palavra “quilombo” deriva da palavra angolana “kilombo”. Phillip D. Rasisco, *Quilombo ‘Bordello’: A Luso-Africanism in the Spanish and Catalan of Modernist Barcelona*, GLOBAL, AREA, AND INTERNATIONAL ARCHIVE 165, 166 (1999).

direito de obter a propriedade coletiva de sua terra.¹⁴ Apesar desse reconhecimento legal, os quilombos enfrentam grandes desafios para a plena concretização de tais direitos. O acesso igual à terra, do qual dependem essencialmente o desenvolvimento e a segurança econômica, continuam ilusórios.

B. Descrição do Projeto

Na primavera de 2010, dez alunos da Faculdade de Direito da Universidade de Duke organizaram um seminário voltado para o direito à terra e o desenvolvimento socioeconômico dos quilombos no Brasil. O seminário, que incluiu uma semana de intenso trabalho de campo no Brasil, examinou os elos complexos entre a garantia do título de propriedade coletiva para as comunidades de quilombolas e a busca do desenvolvimento socioeconômico. Participaram alunos do primeiro, segundo e terceiro anos de direito, sendo que muitos deles também visam mestrados em antropologia cultural, gestão ambiental, jornalismo e direito internacional. O Professor Laurence R. Helfer, Vice-diretor do Centro de Direito Internacional e Direito Comparado da Faculdade de Direito da Universidade de Duke, membro do Comitê Diretor do Corpo Docente do Centro Duke de Direitos Humanos, ajudou a estruturar o curso e o trabalho de campo no Brasil. Os alunos trabalharam estreitamente ligados a Global Imprints, LLC, uma organização que ajuda na organização de projetos de trabalhos acadêmicos em todo o mundo.

O primeiro contato dos alunos com uma comunidade ocorreu no Alto da Serra, um quilombo pequeno no estado do Rio de Janeiro, que está no meio de uma tentativa de obtenção de um título de propriedade da terra. Os alunos também dialogaram com Koinonia, uma organização não governamental (ONG) no Brasil, que trabalha de perto com a comunidade do

¹⁴ *Vide infra* Part II.B.

Alto da Serra no processo de obtenção da titularidade. Koinonia fez alianças com grupos marginalizados da sociedade brasileira em prol do desenvolvimento socioeconômico e da promoção dos direitos humanos de tais grupos.

Em janeiro de 2010 os alunos pesquisaram os fundamentos do direito à terra no Brasil, participaram de reuniões semanais do seminário e conseguiram entrevistar especialistas por telefone. As entrevistas incluíram especialistas importantes em questões de direito à terra no Brasil, um representante de um quilombo que atua ativamente na advocacia do direito à terra, e um executivo do Banco Mundial responsável pelo financiamento de projetos de desenvolvimento no Brasil. Um membro do Departamento de Antropologia da Universidade de Duke conduziu uma sessão de treinamento dos alunos em capacitação para a realização de entrevistas.

Em seguida os alunos formaram três grupos de trabalho para a realização de pesquisas mais pormenorizadas sobre as algumas questões, a saber: (1) a evolução e o estágio atual da legislação brasileira em relação aos procedimentos de titulação da propriedade dos quilombos; (2) agências governamentais e não governamentais e organizações internacionais de financiamento que participam do processo de titulação e desenvolvimento socioeconômico dos quilombos; e (3) pesquisa comparativa entre países, dos direitos de afro-latinos à terra, em outros países das Américas do Sul e Central. Os resultados de tal pesquisa forneceram contexto adicional para que os alunos entendessem as questões históricas, jurídicas, sociais e econômicas que envolvem os direitos dos quilombolas à terra, e preparassem uma lista detalhada de perguntas para as entrevistas e reuniões no Brasil.

De 6 a 12 de março de 2010, os alunos e o Professor Helfer viajaram para o Brasil com o objetivo de conduzir um intenso trabalho de campo. Muitas entrevistas foram realizadas na cidade do Rio de Janeiro e também no quilombo de Alto da Serra, situado no município de Rio

Claro, perto da cidade de Lídice, no estado do Rio de Janeiro, cerca de três horas a oeste da cidade do Rio. Durante uma visita de dois dias ao quilombo os alunos passearam pelas terras da comunidade e entrevistaram os seus membros. Os alunos também se reuniram com representantes de Marambaia e Santana, dois outros quilombos localizados no estado do Rio de Janeiro. Na cidade do Rio de Janeiro os alunos entrevistaram muitas pessoas envolvidas no processo de titulação da propriedade, incluindo representantes da Koinonia, um promotor federal que discute em juízo ações de direitos dos quilombolas às terras, e um antropólogo que elaborou um relatório detalhado sobre o uso da terra no Alto da Serra. Os alunos também entrevistaram um funcionário da principal agência governamental de supervisão do processo de titulação, outras ONGs atuantes no que concerne o direito à terra e o processo de titulação, e uma empresa do setor privado que fornece concessões para o desenvolvimento socioeconômico. A faculdade de direito da Fundação Getúlio Vargas, no Rio de Janeiro, recebeu os alunos e propiciou um encontro com alunos brasileiros de direito que estudam o direito à terra, e também com um professor brasileiro de direito, especialista em legislação internacional de direitos humanos. O Apêndice 1.C contém uma lista detalhada das reuniões e entrevistas.

Além dessas entrevistas e reuniões, os alunos trabalharam com membros da comunidade do Alto da Serra e com a Koinonia para identificar diversos projetos e tarefas de pesquisa que auxiliariam os esforços da comunidade na obtenção da titulação da terra, além da promoção de seu desenvolvimento social e econômico. Tais projetos incluem: (1) este relatório e suas descobertas; (2) um histórico resumido dos direitos de afro-latinos à terra nas Américas do Sul e Central, a ser publicado em um boletim informativo distribuído pela Koinonia aos quilombolas, em todo o Brasil; e (3) uma lista de fontes, em potencial, de concessões e microcrédito para o Alto da Serra.

C. Linhas Gerais do Relatório e Descrição dos Projetos Pós-viagem

O restante deste relatório prossegue como explicado a seguir. A Parte II apresenta os antecedentes históricos e jurídicos dos quilombos no Brasil. Após considerações sobre a definição de “quilombo”, a Parte II descreve o processo de titulação, incluindo o estágio atual das normas e leis pertinentes, bem como os recentes desafios constitucionais. Ela é encerrada com uma análise das diversas abordagens da definição de quilombo, além do âmbito adequado do processo de titulação da terra.

A Parte III apresenta uma análise mais apurada do direito de afro-latinos à terra, no Brasil, e o compara aos regimes dos direitos de afro-latinos à terra em outras partes das Américas Central e do Sul. Esta seção fornece informações sobre três comunidades de quilombolas distintas, no Brasil e sobre os estágios das petições de titulação da terra de cada uma delas. Essas comunidades incluem: Alto da Serra, Marambaia e Santana. A Parte III analisa como o direito de afro-latinos à terra é contemplado em outros países Latino-americanos, incluindo Colômbia, Equador e Nicarágua. Após a apresentação de uma breve sinopse da história, legislação de titulação da terra, estágio atual das concessões de titulação da terra e dos desafios enfrentados pelos grupos afro-latinos em cada um desses países, esta seção será finalizada com a apresentação da luta pelo direito à terra no Brasil em um contexto mais amplo, e com a sugestão das lições que podem ser colhidas em uma análise comparativa mais extensa. O Apêndice 2 contém uma comparação tabular dos direitos de afro-latinos à terra nas Américas Central e do Sul.

A Parte IV examina os obstáculos contínuos à concretização dos direitos dos quilombolas à terra e ao desenvolvimento socioeconômico. Primeiro, esta seção examina os problemas de recursos e competência enfrentados pelas agências governamentais brasileiras, dando ênfase

especial ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA). Depois, a Parte IV descreve a falta de conscientização da sociedade em relação aos problemas que as comunidades de quilombolas enfrentam, assim como a cobertura negativa que as comunidades recebem, em geral, da mídia brasileira. Em seguida, reflete sobre os problemas decorrentes da fraca mobilização política e da falta de coordenação entre as comunidades de quilombolas. Por fim, a Parte IV trata os desafios que as comunidades de quilombolas enfrentam ao tentar obter acesso a ferramentas para o desenvolvimento socioeconômico, incluindo os problemas criados pelo governo brasileiro e por financiadores privados, assim como a falta de conscientização nas próprias comunidades.

Este relatório conclui que, apesar de passos largos e significativos para a criação de um mecanismo de titulação da terra dos quilombos, persistem no Brasil descomunais obstáculos políticos, sociais e jurídicos. Tais desafios são complexos, multifacetados e inter-relacionados. Portanto, a melhora no acesso à terra —cuja busca intensificará continuamente a estabilidade social e a segurança econômica— precisa ser uma prioridade em todos os setores da sociedade brasileira.

II. ANTECEDENTES HISTÓRICOS E JURÍDICOS DOS QUILOMBOS NO BRASIL

A. A História dos Quilombos

O Brasil foi o último país do Hemisfério Ocidental a abolir a instituição da escravidão.¹⁵ Durante a época da escravidão até a abolição, em 1888, o Brasil importou quatro milhões de escravos africanos —muito mais do que qualquer outro país, em todo o mundo.¹⁶ Alguns desses

¹⁵ THOMAS SOWELL, *CONQUESTS AND CULTURES: AN INTERNATIONAL HISTORY* 167 (1999).

¹⁶ HUGH THOMAS, *THE SLAVE TRADE: THE STORY OF THE ATLANTIC SLAVE TRADE, 1440–1870* 804 (1997).

escravos escapavam ou eram libertados por seus captores, e procuravam refúgio em cidades e áreas remotas, ou mesmo à beira de plantações.¹⁷ Esses antigos escravos se fixavam em “quilombos” ou comunidades de escravos fugitivos. Alguns quilombos eram muito grandes e bem conhecidos. O quilombo dos Palmares, por exemplo, teve entre 15.000 e 30.000 residentes no apogeu, em meados do século dezessete, sendo famoso até hoje.¹⁸ A maioria dos quilombos, no entanto, era muito menor. Na verdade, grande parte dos 3.550¹⁹ quilombos estimados no Brasil tinha menos de 150 famílias.²⁰

Desde o início dos quilombos até o final do século vinte, os quilombos contaram com poucos ou quase nenhum direito à terra. A falta de uma legislação abrangente sobre a terra, levou ao aumento das invasões durante os séculos dezessete e dezoito, o que conduziu à aprovação da *Lei de Terras* em 1850.²¹ *Lei de Terras* tornou ilegal a aquisição de terras por ocupação pública e transferiu todas as terras não usadas a um monopólio estatal controlado pela elite governante.²² Durante os regimes militares da segunda metade do século vinte, persistiu uma legislação restritiva sobre a terra e os líderes governamentais ignoraram os apelos por uma reforma agrária sólida.²³ Em decorrência de séculos de leis discriminatórias quanto à administração da terra, com desvantagens para os quilombos e para outros grupos, a propriedade da terra permanece muito concentrada no Brasil.²⁴

¹⁷ RAPOPORT CTR. FOR HUMAN RIGHTS & JUSTICE, BETWEEN THE LAW AND THEIR LAND: AFRO-BRAZILIAN QUILOMBO COMMUNITIES’ STRUGGLE FOR LAND RIGHTS 9 (2008), disponível em http://www.utexas.edu/law/academics/centers/humanrights/projects_and_publications/brazil-report.pdf [doravante denominado “RAPOPORT CTR. FOR HUMAN RIGHTS & JUSTICE: BRAZIL”].

¹⁸ *Id.* em 8.

¹⁹ *Id.*

²⁰ INCRA, ANDAMENTO DOS PROCESSOS–QUADRO GERAL (2009),

http://www.incra.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=252&Itemid=27.

²¹ RAPOPORT CTR. FOR HUMAN RIGHTS & JUSTICE: BRAZIL, *supra* note 17, at 12.

²² *Id.* em 13.

²³ *Id.*

²⁴ Whitman, *Reframing Agrarian Citizenship*, *supra* nota 12, em 121.

Durante a transição para um governo democraticamente eleito, na década de 1980, os ativistas afro-brasileiros pressionaram para a obtenção de direitos iguais na nova Constituição Brasileira de 1988.²⁵ Uma das exigências era a concessão de terras aos negros das áreas rurais. O resultado foi um acordo: as comunidades que pudessem comprovar a origem quilombola teriam direito a concessão de terras.²⁶ O Artigo 68 do ADCT —em uma frase única porém robusta— concede direitos coletivos às terras de quilombos.²⁷ O Artigo preceitua: “Aos remanescentes das comunidades dos quilombos que estejam ocupando suas terras é reconhecida a propriedade definitiva, devendo o Estado emitir-lhes os títulos respectivos”²⁸ Assim, a Constituição de 1988 determinou, cem anos após a abolição da escravidão no Brasil, a primeira tentativa autêntica, na história desse país, de respaldar os direitos dos quilombolas à terra.²⁹ Apesar de ser uma realização significativa, o Artigo não acarretou o total reconhecimento dos direitos dos quilombolas à terra. Mais de vinte anos após a adoção da nova constituição, o governo concedeu poucos títulos coletivos de terras aos quilombos.³⁰

No restante desta seção é delineada a evolução da estrutura legal estabelecida pelo governo brasileiro para a concessão, aos quilombos, de direitos coletivos à terra. Também é demonstrado que essa estrutura —e, em geral, a concessão do direito à terra aos quilombos— continua fortemente contestada no Brasil de hoje.

B. O Processo de Titulação da Terra: Estrutura Legal e Desafio Constitucional

²⁵ RAPOPORT CTR. FOR HUMAN RIGHTS & JUSTICE: BRAZIL, *supra* nota 17, em 14.

²⁶ Jan Hoffman French, *Ethnoracial Identity, Multiculturalism, and Neoliberalism in the Brazilian Northeast*, in BEYOND NEOLIBERALISM IN LATIN AMERICA? SOCIETIES AND POLITICS AT THE CROSSROADS 105 (John Burdick et al. eds., 2008).

²⁷ ADCT refere-se a Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

²⁸ CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DE BRASIL, Ato das Disposições Constitucionais Transitórias art. 68 (1988).

²⁹ RAPOPORT CTR. FOR HUMAN RIGHTS & JUSTICE: BRAZIL, *supra* nota 17, at 14.

³⁰ *See infra* Parte II.B.2.

O Artigo 68 do ADCT precisa ser entendido junto com outras disposições importantes da Constituição de 1988 que se referem direta ou indiretamente aos quilombos. Os Artigos 215 e 216, por exemplo, estão diretamente relacionados ao Artigo 68 do ADCT. O Artigo 215 determina que “o Estado garantirá a todos o pleno exercício dos direitos culturais e acesso às fontes da cultura nacional”, e menciona de forma específica os grupos afro-brasileiros como parte da referida cultura.³¹ O Artigo 216 vai além, estabelecendo que os locais e documentos pertencentes às comunidades de escravos fugidos devem ser considerados patrimônio nacional e devem ser protegidos.³² A Fundação Cultural de Palmares (FCP), órgão governamental a cargo da preservação e promoção da cultura afro-latina elucidou essas disposições, juntamente com o Artigo 68 do ADCT, dispondo que as terras dos quilombos são bens públicos nacionais, com direito à proteção.³³

Por ser tão conciso, o Artigo 68 do ADCT obviamente requer uma legislação para ser implantado. No entanto, somente em 2003, com a promulgação do Decreto Presidencial 4.887,³⁴ o Governo Federal implementou um processo abrangente, com etapas definidas, para que os quilombos recebam titulação coletiva da terra. O Decreto 4.887 transferiu a responsabilidade principal de titulação da FCP, uma entidade cultural, para o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA),³⁵ dotado de grande experiência em questões de titulação de terra, porém com menor prática em relação à cultura afro-brasileira. Portanto, o Decreto 4.887 sinalizou uma mudança na ênfase de patrimônio cultural para o desenvolvimento e a estabilidade socioeconômica como as justificativas para as reivindicações das terras de quilombos, criando

³¹ CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL art. 215 (1988).

³² *Id.* art. 216.

³³ RAPOPORT CTR. FOR HUMAN RIGHTS & JUSTICE: BRAZIL, *supra* nota 17, at 15.

³⁴ Decreto Presidencial No. 4.887 (2003).

³⁵ *Id.* art. 3, 7–8.

uma oportunidade para que mais comunidades afro-brasileiras busquem a regularização junto ao governo.³⁶

Em 2008, o Governo Federal emitiu a Instrução Normativa 49, que estabeleceu uma série detalhada de etapas que cada quilombo precisa seguir para a obtenção da titularidade.³⁷ Em outubro de 2009, o governo emitiu a Instrução Normativa 57, muito condizente com a Instrução Normativa 49.³⁸ Juntos, o Decreto 4.887 e a Instrução Normativa 57 estabelecem o embasamento das leis e regulamentações da titulação de terras de quilombos no nível nacional.³⁹

1. Resumo do Processo de Titulação

O processo de titulação das terras de um quilombo consiste em uma série complexa de dezessete etapas. Esta seção delinea, dentre essas etapas, as mais importantes, conforme disposto no Decreto 4.887 e na Instrução Normativa 57. Os direitos de supervisão e assistência para cada uma das dezessete etapas são alocados a diversos órgãos, no Decreto 4.887, sendo que o INCRA carrega nos ombros grande parte do fardo.⁴⁰ A Instrução Normativa 57 fornece orientação funcional aos órgãos para o cumprimento dessas responsabilidades.⁴¹

³⁶ Representantes governamentais e funcionários da ONG compartilham a opinião que a identidade do quilombo é, em primeiro lugar e acima de tudo um mecanismo para a regularização da terra. Entrevista com o Coordenador de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, Prefeitura do Rio de Janeiro, no Rio de Janeiro, Brasil (8 de março de 2010) [doravante denominada “Entrevista com Prefeitura”]; Entrevistas com o Avaliador do projeto Koinonia, no Rio de Janeiro, Brasil e Alto da Serra, Brasil (8 a 10 de março de 2010) [doravante denominadas “Entrevistas com Koinonia”].

³⁷ Instrução Normativa No. 49 (29 de setembro de 2008).

³⁸ A Instrução Normativa 56, emitida em 7 de outubro de 2009, omitiu a necessidade de um relatório antropológico, conforme exigido pela Instrução Normativa 49. Porém, apenas duas semanas depois, foi emitida a Instrução Normativa 57 que revogou a Instrução Normativa 56 e restabeleceu o relatório antropológico. Portanto, a Instrução Normativa 49 e a Instrução Normativa 57 são funcionalmente idênticas. Para obter uma lista completa da legislação federal de titulação, incluindo todas as Instruções Normativas relevantes, *vide* <http://www.cpisp.org.br/htm/leis/leis.aspx>.

³⁹ Sete estados brasileiros têm procedimentos próprios de titulação da terra, mas o Estado do Rio de Janeiro não é um deles. O resumo do texto enfoca apenas o processo de titulação de terra nacional. Terras Quilombolas: Comissão Pró-Índio de São Paulo, <http://www.cpisp.org.br/terras/html/comosetitula.asp> (última visita: 8 de abril de 2010).

⁴⁰ Decreto Presidencial No. 4.887 (2003).

⁴¹ Instrução Normativa No. 57 (20 de outubro de 2009).

A primeira etapa do processo, que é a autoidentificação, ocorre quando uma comunidade se declara um quilombo.⁴² Nos termos do Decreto 3.912, precursor do Decreto 4.887, promulgado em 2001, essa primeira etapa originalmente exigia a elaboração e a apresentação de um relatório antropológico detalhado para determinar se a comunidade era de fato um quilombo.⁴³ Porém, imprecisões sobre a definição de “quilombo” levaram o governo a adotar o sistema de autoidentificação.⁴⁴ Depois que uma comunidade se declara um quilombo, é necessário criar uma associação comunitária e registrá-la na FCP. As etapas seguintes do processo de titulação são realizadas pelo INCRA.

Depois que a FCP registra uma comunidade, o INCRA tem de demarcar o território do quilombo.⁴⁵ Esse território compreende as moradias dos membros da comunidade, assim como as áreas agrícolas e de atividades culturais e sociais. Em seguida, o INCRA coleta informações sobre a cadeia de titularidade e as terras sobrepostas, e elabora o relatório denominado Relatório Técnico de Identificação e Delimitação (RTID) que identifica as terras que o órgão propõe conceder ao quilombo. O INCRA publica o RTID nos diários oficiais do estado e da União, após o que há um prazo de noventa dias para as pessoas e os órgãos governamentais contestarem o relatório.⁴⁶ O comitê regional de decisão do INCRA terá poder de decisão em relação a essas contestações e, quando necessário, o INCRA elaborará um novo RTID. Quando todas as contestações tiverem sido sanadas, será publicado um RTID final.

Se a totalidade do território demandado pelo quilombo for propriedade pública, o INCRA fará a demarcação física da fronteira do território do quilombo. Em seguida, o governo concederá

⁴² *Id.* art. 6.

⁴³ Decreto Presidencial No. 3.912 art. 3 (2001).

⁴⁴ Entrevista com o Professor de Antropologia da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, no Rio de Janeiro, Brasil (11 de março de 2010) [doravante denominada “Entrevista com Professor de Antropologia”].

⁴⁵ Instrução Normativa No. 57 art. 9 (20 de outubro de 2009).

⁴⁶ *Id.* art. 13.

a titularidade e fará o registro oficial da comunidade. A comunidade como um todo, e não uma pessoa, recebe a titularidade não transferível da terra. Segundo as entrevistas com funcionários dos órgãos, é muito mais provável que este processo seja concluído quando a totalidade da terra demandada encontra-se em área pública.⁴⁷

Se a terra demandada pelo quilombo abarcar alguma propriedade privada, o processo é muito mais complexo. O quilombo obterá a titularidade da terra descrita no RTID, independente da validade de demandas conflitantes pela titularidade, porém a validade dessas demandas determinará os procedimentos a serem seguidos pelo INCRA. O cartório municipal (órgão local de registro de titularidade) determina a cadeia de titularidade e quem tem o devido direito à terra.⁴⁸ Muitos documentos de propriedade remontam o período colonial português, mas em diversas áreas rurais a manutenção dos registros, quando havia, era medíocre. O resultado são grandes atrasos nesta etapa do processo de concessão de titularidade.⁴⁹

Se for constatado que um proprietário contrário tem a titularidade adequada, tal proprietário é reassentado e recebe indenização das benfeitorias, quando couber.⁵⁰ Em determinadas circunstâncias, o INCRA pode inclusive fornecer terras novas. Se o proprietário contrário não tiver a titulação de propriedade adequada, o INCRA reassentará tal proprietário e indenizará apenas as benfeitorias. Em seguida, o processo será concluído, tal como nas terras públicas, com a demarcação física e a cessão da titularidade coletiva à associação comunitária.⁵¹

2. O Estágio Atual da Titulação

⁴⁷ Entrevista com Agrônomo, INCRA, no Rio de Janeiro, Brasil (11 de março de 2010) [doravante denominada “Entrevista no INCRA”].

⁴⁸ *Id.*

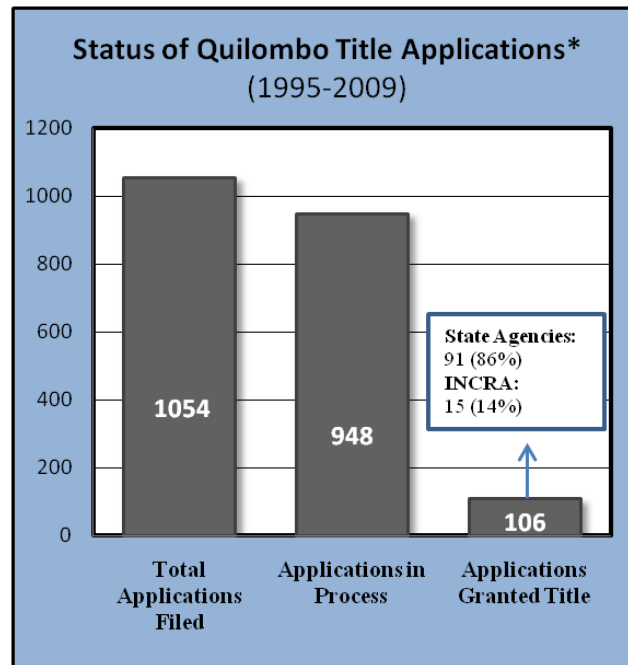
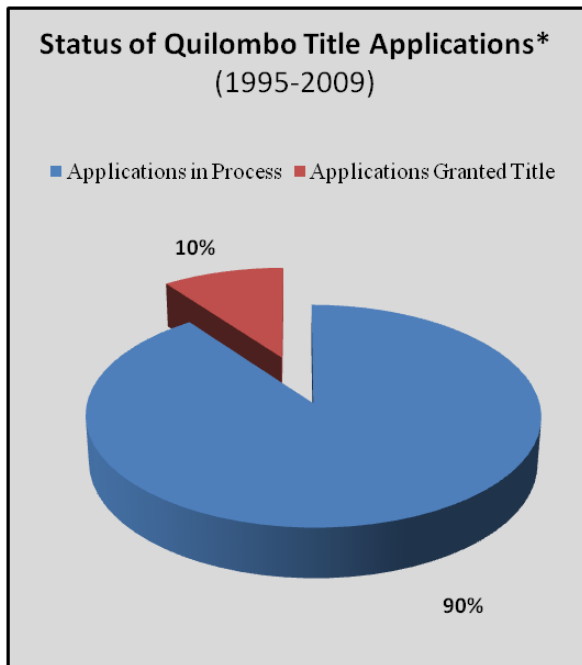
⁴⁹ *Id.*

⁵⁰ *Id.*; Instrução Normativa No. 57 art. 21 (20 de outubro de 2009).

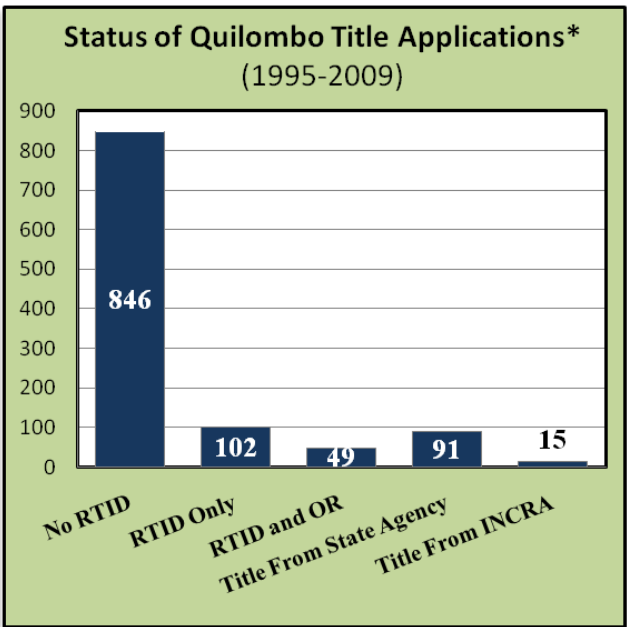
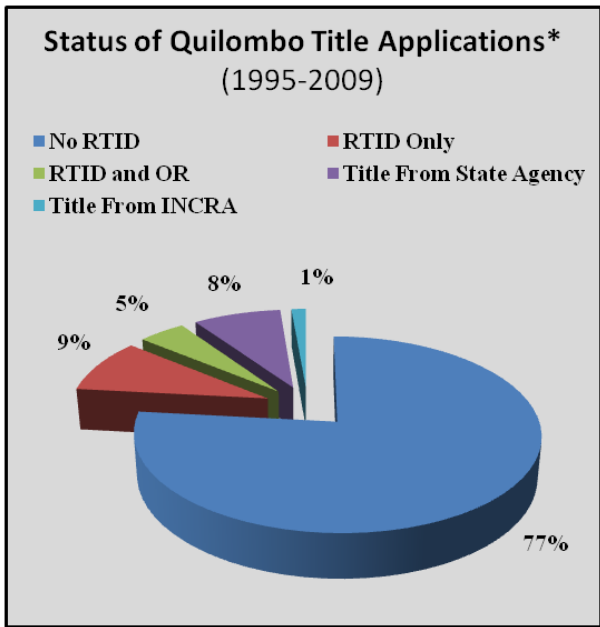
⁵¹ Entrevista no INCRA, *supra* nota 47.

Conforme demonstrado por este resumo da regulamentação, o processo de obtenção da titularidade coletiva da terra é extremamente complexo. Como seria de se esperar, poucos quilombos têm recursos para entender ou percorrer as muitas etapas do processo. Em virtude da complexidade e também da multiplicidade de fatores descritos na Parte IV, mais à frente, a grande maioria das demandas territoriais dos quilombos —inclusive a da comunidade do Alto da Serra, no estado do Rio de Janeiro— definha em uma das etapas intermediárias do processo de titulação. Os gráficos a seguir ilustram que os quilombos apresentaram 1.054 requerimentos desde 1995, porém o governo concedeu apenas 106 títulos de propriedade. Ademais, em grande parte desses requerimentos sequer foi concluída a etapa de demarcação oficial da terra (RTID).

Requerimentos de Titulação da Terra de Comunidades de Quilombos, 1995-2009



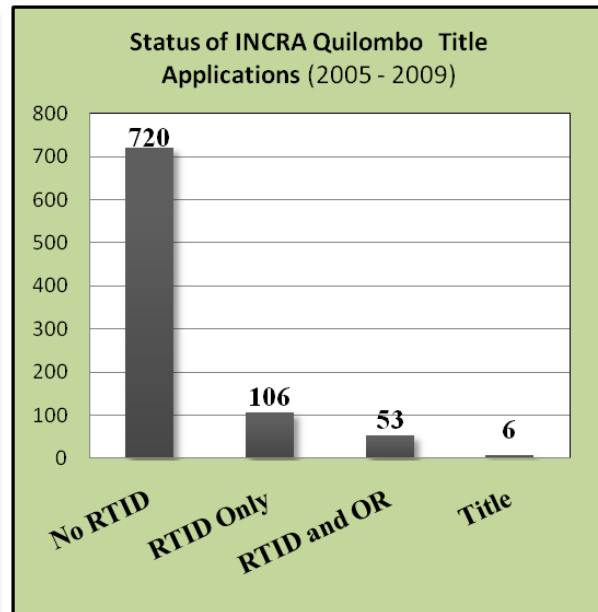
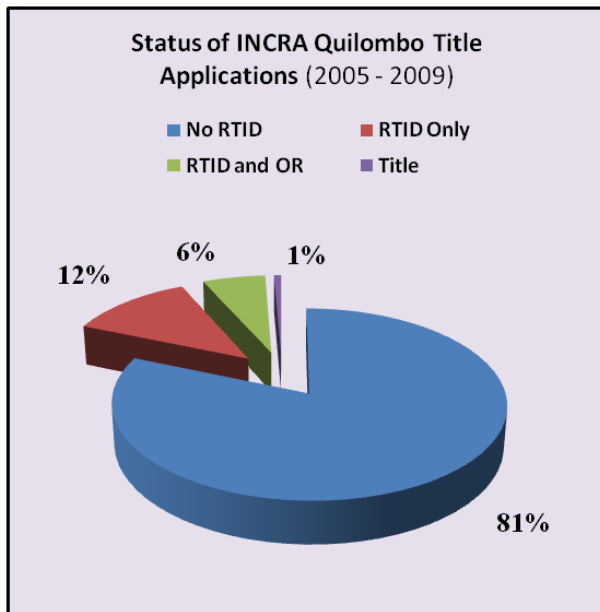
* Observe que o número de requerimentos (1.054) não reflete o número de comunidades solicitantes (1.342) porque algumas comunidades apresentam requerimentos conjuntos. Além disso, não está claro se esses 1.054 requerimentos incluem requerimentos aos órgãos estaduais ou não.



Legenda:

No RTID: Casos em que a comunidade requereu mas ainda não recebeu um RTID
RTID Only: Casos em que a comunidade recebeu um RTID
RTID and OR: Casos em que uma comunidade recebeu um RTID, o RTID foi publicado e aprovado com uma Portaria de Reconhecimento (*OR - Ordinance of Recognition*)
Title From State Agency Title: Casos em que uma comunidade recebeu a titularidade de um órgão estadual
Title from INCRA: Casos em que uma comunidade recebeu a titularidade do INCRA

Requerimentos de Titulação da Terra de Comunidades de Quilombos, 2005-2009



Esta análise se fundamenta em dados fornecidos no site do INCRA, <http://www.incra.gov.br>. Foi assumido que os dados se referem a requerimentos geridos pelo INCRA. Portanto, os requerimentos especificamente marcados como requerimentos a órgãos estaduais foram excluídos, e foi assumido que aqueles que não estavam marcados foram requerimentos feitos ao INCRA.

Comparação entre Requerimentos de Quilombos, ao INCRA, que Receberam RTID versus Titularidade Concedida (2005-2009)		
	Apenas RTID	Titularidade
Média de Famílias	143,3	60,5
Média de Comunidades de Quilombos	1,3	1,0
Média de Terras (ha)	16.085,3	4.738,8

Observe que os valores se baseiam em 6 títulos concedidos, que é um número extremamente pequeno de observações.

Comparação entre Requerimentos de Múltiplas Comunidades Apresentados ao INCRA versus Titularidade Concedida (2005-2009)	
Percentual de Requerimentos de Múltiplas Comunidades Apresentados ao INCRA	11%
Percentual de Requerimentos de Múltiplas Comunidades cuja Titularidade foi Concedida pelo INCRA	0%

Observe que os valores se baseiam em 6 títulos concedidos, que é um número extremamente pequeno de observações.

3. *Questionamento da Constitucionalidade do Processo de Titulação*

Os defensores das comunidades de quilombolas sempre criticam o processo de titulação da terra, alegando que além de ser muito complexo, embaraça a competência governamental de concessão de direitos coletivos à terra, às comunidades. No entanto, outros grupos no Brasil argumentam que o processo de titulação é ilegal. Em 2004 o Partido da Frente Liberal⁵² propôs a Ação Direta de Inconstitucionalidade No. 3239 ao Supremo Tribunal Federal, alegando que o disposto no Decreto 4.887 é inconstitucional e deve ser revogado.

⁵² O Partido da Frente Liberal deixou de existir; atualmente é denominado “Democratas”.

A ação direta de inconstitucionalidade consiste em quatro alegações principais.⁵³

Primeira: o uso, pelo INCRA, de fundos governamentais para a indenização de proprietários privados de terras, porque a autorização para que esse órgão conceda indenizações tem de promulgada ser pelo poder legislativo, e não adotada por um decreto presidencial nem por uma instrução normativa. Segunda: O INCRA expropria, de modo inconstitucional, terras de propriedade de particulares. Terceira: os métodos de autoidentificação são muito amplos e permitem que comunidades que não são de fato quilombos garantam a titularidade da terra. Por fim, a ação direta de inconstitucionalidade sustenta que as normas de demarcação são muito abertas, e que as terras usadas para atividades culturais ou sociais não devem ser alocadas aos quilombos. Esses quatro argumentos que exprimem um ponto de vista extremamente cético das reivindicações dos quilombolas à terra, também estão refletidos na percepção pública negativa dos quilombos, descrita na Seção IV.

Até o momento, há poucos indícios de qual será a decisão do Supremo Tribunal Federal quanto a esta ação direta de inconstitucionalidade. No entanto, o Ministério Público Federal e a Advocacia Geral da União recomendaram que o Tribunal negue a demanda do requerente.⁵⁴ Daniel Sarmento, um influente promotor público, também redigiu um memorial que insta que a ação direta de inconstitucionalidade não seja reconhecida.⁵⁵ Os acadêmicos também advogam

⁵³ Partido da Frente Liberal, Ação Direta de Inconstitucionalidade No. ADI 3239 (21 de novembro de 2003), *disponível em*

<http://www.stf.jus.br/portal/geral/verPdfPaginado.asp?id=394738&tipo=TP&descricao=ADI%2F3239>.

⁵⁴ Cláudio Fonteles, Procurador Geral da República do Brasil, Ação Direta de Inconstitucionalidade, No. ADI 3.239-9/600-DF (17 de setembro de 2004), *disponível em*

<http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=2227157> (seguir hiperlink “Manifestação da PGR”); Álvaro Augusto Ribeiro Costa, Advogado Geral da União, Ação Direta de Inconstitucionalidade, No. ADI 3.239-9/DF (12 de agosto de 2004), *disponível em* <http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=2227157> (seguir hiperlink “Manifestação AGU – PG – 86513/2004”).

⁵⁵ Daniel Sarmento, Promotor Regional, Ministério Público Federal, Territórios Quilombolas e Constituição: A ADI 3.329 e a Constitucionalidade do Decreto 4.887/03 (3 de março de 2008), *disponível em* http://ccr6.pgr.mpf.gov.br/documentos-e-publicacoes/docs_artigos/Territorios_Quilombolas_e_Constituicao_Dr._Daniel_Sarmiento.pdf.

contra a ação direta de inconstitucionalidade.⁵⁶ Neste ínterim, o processo de titulação continua mas, ao que parece, em ritmo mais lento.

C. O Apoio Social aos Direitos dos Quilombolas à Terra: Uma Tipologia

A Ação Direta de Inconstitucionalidade No. 3239 assim como o Decreto 4.887 e a Instrução Normativa 57 salientaram as tensões subjacentes ao debate sobre os quilombos e o processo de titulação da terra. O professor André Luiz Videira de Figueiredo identificou ao menos quatro questões fundamentais que causam divisões marcantes nos discursos jurídico e social referentes aos direitos dos quilombolas à terra: (1) qual é a essência de um “quilombo”; (2) como as terras dos quilombolas deveriam ser definidas; (3) qual é a definição de “quilombo”; e (4) que papel o governo ou os especialistas deveriam desempenhar na definição dos quilombos?⁵⁷

Essas questões fomentam o debate público sobre o direito dos quilombolas à terra. Primeiro, há uma divergência marcante sobre o significado de ser um quilombo. Em uma abordagem rigorosa, os quilombos consistem em pessoas que identificam entre seus ancestrais, escravos fugitivos. O enfoque é nas pessoas como “descendentes de uma comunidade”. Por outro lado, uma abordagem conceitual mais ampla vê os quilombolas como “comunidades de descendentes”. Aqui, o enfoque está nos quilombos como grupos de afro-brasileiros que vivem coletivamente e compartilham o mesmo quinhão de terra.

⁵⁶ E.g., Flávia Piovesan, Professora de Direito Constitucional e Direitos Humanos, Universidade Católica de São Paulo, No. ADI 3.239 (23 de março de 2009), *disponível em* [http://redir.stf.jus.br/paginador/paginador.jsp?docTP=TP&docID=395162#PETIÇÃO%20\(82462/2009\)%20-%20PGR%20-%20requer%20juntada%20de%20pareceres](http://redir.stf.jus.br/paginador/paginador.jsp?docTP=TP&docID=395162#PETIÇÃO%20(82462/2009)%20-%20PGR%20-%20requer%20juntada%20de%20pareceres); Boaventura de Sousa Santos, Professor de Economia, Universidade de Coimbra, Quilombolas: STF Petition, <http://www.petitiononline.com/quilombo/petition.html> (última visita em: 12 de maio de 2010).

⁵⁷ Essa tipologia está fundamentada no trabalho de André Figueiredo. *Vide* André Luiz Videira de Figueiredo, “O Caminho Quilombola”: Interpretação constitucional e reconhecimento de direitos étnicos 44–58, 100–04 (abril de 2008) (tese de doutorado no prelo, Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro), *disponível em* <http://www.iuperj.br/biblioteca/teses/andré%20figueiredo.pdf>; Entrevista com Professor de Antropologia na Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, Brasil (8 de março de 2010).

A segunda questão está centrada na definição do quilombo propriamente dito. Uma abordagem restritiva define o quilombo como uma área geográfica para a qual os escravos fugiram e onde permanecem como habitantes. De acordo com essa definição, aquelas comunidades que trabalham a terra de seus ancestrais escravos têm direito à terra, porém aqueles que se deslocaram ou que se restabeleceram em outros locais não têm tal direito. Uma abordagem mais ampla, não tão vinculada às raízes históricas de uma comunidade, define o quilombo por linhas étnicas e culturais. O enfoque está na estrutura social da comunidade e em seus modos atuais de comportamento. Essa definição englobaria comunidades que uma definição mais orientada pelo cunho histórico excluiria.⁵⁸

O terceiro objeto de controvérsia gira em torno da identificação das terras dos quilombolas. Uma abordagem rigorosa advoga a demarcação da terra tendo por base a forma que a comunidade a utiliza como meio de produção e sobrevivência. Por outro lado, uma abordagem mais ampla também inclui a terra que a comunidade usa para coesão comunitária. Em outras palavras, a abordagem mais ampla fundamenta a delimitação da terra não apenas em como ela atende às necessidades econômicas e físicas do quilombo, mas também em como apoia as expressões cultural, religiosa e social da comunidade.⁵⁹

A quarta e última questão trata o papel que os especialistas ou representantes do governo deveriam desempenhar na identificação dos quilombos. Uma abordagem mais restritiva sugere que os especialistas façam uma ampla pesquisa antropológica para determinar se a comunidade é um quilombo “autêntico”. Por sua vez, uma abordagem mais ampla e com maior enfoque social pede apenas que a própria comunidade determine se deseja identificar-se como um quilombo, e o

⁵⁸ *Id.*

⁵⁹ Entrevista com Professor de Antropologia, *supra* nota 44.

governo respeitaria tal decisão. Em outras palavras, os quilombos deveriam ter a possibilidade de se autodefinirem.⁶⁰

A tabela abaixo, adaptada da pesquisa do professor Figueiredo,⁶¹ resume os quatro pontos principais de tensão:

Duas concepções de quilombo

	Definição mais restritiva	Definição mais ampla
Natureza do quilombo	Individual: “descendentes de comunidades”	Coletiva: “comunidades descendentes”
Definição de quilombo	Local para o qual os escravos fugiam	Grupo étnico
Definição de território quilombola	Espaço para uso produtivo	Espaço para uso produtivo e também para expressão cultural, religiosa e social
Método de definição	Definição feita por especialistas	Autodefinição

A ação direta de inconstitucionalidade do Decreto 4.887 representa uma visão estreita de como os quilombos devem ser definidos e de como as suas terras devem ser demarcadas. Os grupos de apoio aos quilombos advogam uma conceituação mais abrangente. Cada uma das abordagens tem pontos fortes e fracos, no entanto a legislação brasileira evoluiu rumo a uma definição mais abrangente.⁶² Por exemplo, os trabalhosos estudos antropológicos que se empenhavam em definir os quilombos deixaram de ser necessários: os quilombos têm o direito de se autodefinirem, bastando para isso o registro junto à FCP. Ao mesmo tempo, a abordagem mais abrangente pode não se prestar a ampla aceitação pela sociedade brasileira —o que é um grande obstáculo para os grupos afro-latinos nas Américas.⁶³ Essas diferenças conceituais continuam a impulsionar o debate jurídico e político sobre os quilombos e seu direito à terra.

⁶⁰ *Id.*

⁶¹ *Vide Figueiredo, supra* nota 57, em 102.

⁶² Entrevista com Professor de Antropologia, *supra* nota 44.

⁶³ *Vide Hooker, Afro-Descendant Struggles, supra* nota 1, em 280.

III. COMPARAÇÃO E CONTEXTUALIZAÇÃO DOS QUILOMBOS NA AMÉRICA LATINA

A. *Comparação entre os Quilombos do Brasil*

Esta seção apresenta estudos de caso de três quilombos no estado do Rio de Janeiro, expondo as origens e história de cada comunidade e o singular desafio jurídico e político que enfrentam. Cada comunidade se encontra em um estágio distinto no processo federal de titulação da terra.⁶⁴ As descrições a seguir, extraídas principalmente de entrevistas com membros da comunidade, exemplificam as tensões descritas na Parte II, quanto às perspectivas de rivalidade quanto à identidade quilombola. Um exame de algumas das semelhanças e diferenças entre os três quilombos também fornece um contexto para o entendimento do grau de desafios políticos, econômicos e sociais que as comunidades afro-latinas enfrentam no Brasil.

1. *Alto da Serra*⁶⁵

Cerca de trinta famílias constituem o quilombo Alto da Serra, todas descendentes do grupo familiar original que migrou do estado de São Paulo para o estado do Rio de Janeiro, em 1949. O patriarca, Sr. Benedito Leite, chegou ao Alto da Serra com os pais, em 1959, depois de viver nos arredores durante dez anos, colhendo banana, palmito e madeira para a fabricação de carvão, a mando de um proprietário de terras do local. Enquanto trabalhava no Alto da Serra, a família suportou condições similares a da escravidão, recebendo pouco mais do que alimento e abrigo como pagamento pelo trabalho. Em nome da preocupação com a ecologia, a coleta de carvão e palmito foi proibida no início da década de 1960. Durante um período curto, a terra foi

⁶⁴ Como o estado do Rio de Janeiro ainda não promulgou os procedimentos de implementação no nível estadual, todas as comunidades citadas estão sujeitas às medidas federais de titulação.

⁶⁵ Salvo quando indicado de outra forma, todas as informações desta seção foram obtidas durante entrevistas pessoais com os membros do quilombo Alto da Serra quilombo. Entrevista com os membros do quilombo Alto da Serra quilombo, no Alto da Serra, Rio de Janeiro, Brasil (9 a 10 de março de 2010) [doravante denominada “Entrevistas com a Comunidade Alto da Serra”].

convertida em uma produção de banana, mas essa iniciativa fracassou e, por fim, o proprietário abandonou a propriedade. Como a família não tinha autorização para o trabalho e não havia outras oportunidades de emprego, eles continuaram na terra e sobreviveram graças à exploração agrícola da área que ocupam até hoje. Atualmente 85 membros da família vivem no Alto da Serra.⁶⁶

Em 2002, a comunidade procurou a ajuda da ONG Koinonia após descobrir que parte da terra que ocupava desde 1959 fora vendida em um leilão, à terceiros, pelo Banco do Brasil. A ONG Koinonia apresentou à comunidade o conceito de quilombo e a ajudou a dar início ao processo de titulação da terra, através da autoidentificação. Em 2002, a comunidade formou uma Associação de Trabalhadores Rurais que se converteu em uma associação comunitária de quilombolas, em 2007. A associação comunitária é liderada por Bené Leite, filho de Benedito Leite, que representa a comunidade em negociações com ONGs, comunidades parceiras, órgãos governamentais e demais partes.

Quando o Alto da Serra formou uma associação quilombola e deu início ao processo de titulação, um irmão de Benedito Leite já garantira uma parcela de terra contígua, no próprio nome, através de usucapião. Houve um debate importante na comunidade sobre o que seria melhor: obter titulação individual através de usucapião ou tentar obter uma titulação comunitária como um quilombo. As famílias determinaram que a propriedade coletiva as atenderia melhor e tal decisão teve um impacto profundo no desenvolvimento econômico e social da comunidade. Antes de se organizarem como um quilombo, os moradores do Alto da Serra eram uma rede familiar ampliada, forte, porém informal e com pouca influência sobre o governo local. Como um quilombo, no entanto, a comunidade desfruta coesão social maior, sentindo-se com poderes para confrontar as autoridades locais como um grupo unificado. Segundo os líderes

⁶⁶ Vide Figueiredo, *supra* nota 57, em 146.

comunitários, a relação com o governo melhorou muito depois que o Alto da Serra se autoidentificou como um quilombo.

As famílias do Alto da Serra subsistem fundamentalmente da própria produção agrícola, mas há apenas um comércio limitado com as cidades próximas: Lídice e Angra dos Reis. Desde o começo do processo de titulação, o Alto da Serra trabalha com algumas ONGs objetivando a expansão dos esforços agrícolas, a instalação de um sistema de saneamento e de um biodigestor para o processamento de dejetos humanos e animais, o fornecimento de gás de cozinha, além de participar de um programa regional de proteção da bacia hidrográfica e de elaboração de melhorias na propriedade. Os membros da comunidade manifestaram interesse em desenvolver empreendimentos adicionais, que vão da fabricação e venda de geleia caseira à construção de chalés para ecoturismo. Alguns desses projetos poderiam ser implementados agora, com um financiamento muito pequeno; outros são impossíveis sem a garantia da titulação da terra.

Tal como descrito mais detalhadamente na Parte IV.B, o Alto da Serra avançou nas etapas preliminares do processo de titulação, necessitando apenas o relatório de um agrônomo para a conclusão do RTID. Segundo o INCRA, os recursos do órgão estão tão desgastados por quilombos “de prioridade maior” —aqueles que estão encerrados em controvérsias políticas e até em violência— e as comunidades relativamente pacíficas e estáveis, como a do Alto da Serra, recebem pouca atenção.⁶⁷ O resultado é a comunidade ser incapaz de desenvolver projetos mais ambiciosos enquanto o processo de titulação não é solucionado.

2. *Marambaia*⁶⁸

⁶⁷ Entrevista no INCRA, *supra* nota 47.

⁶⁸ Salvo quando indicado de outra forma, todas as informações desta seção foram obtidas durante entrevistas pessoais com os membros da comunidade quilombola Marambaia. Entrevista com os membros do quilombo Marambaia, no Alto da Serra, Rio de Janeiro, Brasil (9 a 10 de março de 2010) [doravante denominada “Entrevista com a Comunidade Marambaia”].

O quilombo de Marambaia situa-se na Ilha da Marambaia, que era usada como porto de contrabando e “fazenda de engorda” para o tráfico ilegal de escravos depois que o Brasil declarou ilegal o tráfico de escravos no Atlântico, em 1850. Após a abolição da escravatura no Brasil, em 1888, um dono de escravos, o Comandante Breves, abandonou a ilha, deixando os escravos para trás. Segundo as tradições locais, o Comandante assumiu um compromisso verbal com os escravos libertados de que eles poderiam possuir e ocupar a ilha, apesar disso ter sido posteriormente contestado pela viúva de Breves. A titulação legal passou por diversas pessoas, mesmo assim, tecnicamente, a ilha pertence à União, por integrar a costa brasileira.

A comunidade continua a ocupar a ilha, cultivar batatas, colher café, caçar e pescar. Em 2006, os residentes de Marambaia eram estimados em 150 famílias descendentes dos habitantes originais escravos que se casaram com portugueses que foram para a ilha após a morte de Breves.

Em 1971, a União delegou a administração da Ilha da Marambaia à Marinha, após designá-la um “ponto estratégico”. As relações entre a Marinha e a comunidade foram amigáveis durante a década de 1970, mas ficaram tensas no início de 1981 quando a Marinha construiu um centro de treinamento na ilha. Desde então, a Marinha restringe cada vez mais o uso da terra,⁶⁹ a chegada e a saída⁷⁰ da ilha. Em decorrência disso, a comunidade luta para a manutenção de sua viabilidade social e econômica.

Em 1998 a Marinha instaurou um processo judicial objetivando o despejo da comunidade, sob a alegação de que a ilha é uma área de segurança nacional e que as atividades da comunidade ameaçam o meio ambiente. A Igreja Católica interveio em favor dos moradores,

⁶⁹ A Marinha se aproveitou, por exemplo, da classificação de Marambaia como local de herança cultural para proibir quaisquer melhorias e alterações nas casas de barro dilapidadas, ocupadas por muitos membros da comunidade.

⁷⁰ Segundo os moradores, a Marinha tem poder absoluto para decidir quem pode entrar e sair da ilha, porque controla o acesso dos barcos que transportam mercadorias e passageiros para e do continente.

solicitando que o Presidente da República Federativa do Brasil atuasse, protegendo a comunidade. Em 2002, um promotor público federal moveu uma ação coletiva contra a Marinha objetivando obter reconhecimento judicial da titularidade de Marambaia à terra na qualidade de um quilombo.⁷¹ Órgãos governamentais como a FCP e a Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR) intervieram em favor da comunidade, e o advogado geral da União (AGU) interveio para analisar a correta demarcação da terra.⁷² Apesar do promotor obter uma medida cautelar que impediu demolições adicionais na comunidade e a remoção dos moradores, eles continuam a queixar-se de restrição à movimentação e assédio impostos pela Marinha.

No momento, a ação do promotor aguarda a decisão da ação direta de inconstitucionalidade contra o Decreto 4.887, descrita na Parte II.B.3.⁷³ Enquanto tal decisão não for apresentada, a comunidade tem o direito de permanecer na ilha, nos termos da medida cautelar. Se houver uma decisão favorável à ação direta de inconstitucionalidade, a demanda judicial poderá avançar e o INCRA será capaz de dar continuidade à avaliação da reivindicação de titularidade.⁷⁴

3. Santana⁷⁵

⁷¹ Entrevista com o Promotor Público Federal, no Rio de Janeiro, Brasil (8 de março de 2010) [doravante denominada “Entrevista com Promotor Público Federal”]. O Ministério Público é um ramo independente do governo, dotado de autoridade para processar qualquer entidade pública ou privada ou pessoa física por violação dos direitos dos cidadãos. Segundo o Promotor Público Federal, o Ministério Público foi moldado a partir do Ombudsman sueco, reunindo as dimensões da sociedade civil e do governo, gozando de “independência absoluta”.

Id.

⁷² *Id.*

⁷³ *Vide* Parte II.B.3.

⁷⁴ No sistema que existia antes da promulgação da Instrução Normativa, o INCRA avaliou a alegação de Marambaia, que se define uma comunidade descendente de escravos e outorgou um laudo —um relatório antropológico muito detalhado e completo. Entrevista com Promotor Público Federal, *supra* nota 71. Posteriormente, o laudo foi invalidado pelo presidente do INCRA, por pressão da Marinha. *Id.* Em 2008, o INCRA publicou um RTID, que foi posteriormente recolhido por pressão de um grupo de trabalho interministerial que fora reunido para investigar o caso Marambaia. Entrevista no INCRA, *supra* nota 47.

⁷⁵ Salvo quando indicado de outra forma, todas as informações desta seção foram obtidas durante entrevistas pessoais com os membros da comunidade quilombola Santana. Entrevista com os membros do quilombo Santana,

Tal como ocorreu com Marambaia, a comunidade de Santana identificou a própria origem com a de escravos libertados. Segundo o histórico da comunidade, a terra foi dada aos escravos pouco tempo após a emancipação.⁷⁶ Os moradores atuais são descendentes dos escravos que originalmente trabalharam a terra, e os membros da comunidade têm um sentido forte de identidade cultural e conexão com seus antepassados.

No século passado, os membros da comunidade enfrentaram contestações de limites de propriedade pelos proprietários de terras vizinhas, perderam quinhões de terra em função de dívidas, sendo despejados à força em mais de uma ocasião. Apesar dos membros da comunidade sempre retornarem para ocupar a terra, eles continuam enfrentando contestações de limites, violência e ameaças contra os seus líderes.

Em 1993, Santana foi reconhecida como um quilombo e a titularidade foi conferida em uma época em que a FCP tinha poder amplo de gestão do processo de titulação das terras de quilombos.⁷⁷ Como a terra não foi expropriada de modo adequado e a remoção de alguns ocupantes legais e ilegais também não foi realizada de modo adequado, a titularidade foi contestada, e desde o ano 2000 os processos se arrastam, sem qualquer definição.

4. Conclusão

Como descrito na Parte II.C, há contraposições pronunciadas sobre muitos aspectos importantes das comunidades de quilombolas. A abordagem restritiva, mais orientada pela história, vê a identidade dos quilombolas limitada àqueles que conseguem identificar os seus ancestrais como membros de comunidades de escravos fugitivos. Por outro lado, a abordagem

em Alta da Serra, Rio de Janeiro, Brasil (9 a 10 de março de 2010) [doravante denominada “Entrevista com a Comunidade Santana”].

⁷⁶ Porém, a Igreja Católica sustenta que a terra fora dedicada à Santa Ana e, portanto, a Igreja detém a titularidade.

⁷⁷ Segundo um representante da CPI-SP, a FCP concedeu 14 títulos em 22 comunidades em um período de dois anos. Entrevista com o Advogado, Comissão Pró-Índio São Paulo, no Rio de Janeiro, Brasil (8 de março de 2010) [doravante denominada “Entrevista com CPI-SP”]. Apesar de não serem nulos, esses títulos foram obscurecidos por reivindicações de ocupantes remanescentes e proprietários de terras vizinhas. *Id.*

mais ampla define os quilombos, em parte, pelo atual uso comunitário da terra. Essa tensão não é novidade: ela existe desde a adoção do Artigo 68 do ADCT.⁷⁸ No entanto, apesar da tensão subjacente quando à definição de quilombo, os procedimentos atuais de titularidade requerem que as comunidades se autoidentifiquem como quilombos para que o processo de titulação tenha início. A exigência da autoidentificação permite que comunidades de origem histórica dessemelhante se organizem e obtenham a titulação da terra.

As três comunidades de quilombolas descritas acima evidenciam essa dessemelhança. Marambaia e Santana exemplificam o perfil histórico, mais restritivo, do quilombo, reconstruindo a genealogia direta de comunidades específicas de escravos que viveram e trabalharam a terra no século dezenove. Por outro lado, Alto da Serra traça sua história apenas até a década de 1940, sendo que todos os membros descendem de um único grupo familiar. Apesar de parecer que Marambaia e Santana tenham reivindicações históricas mais “legítimas” como quilombos, o progresso que alcançaram no processo de titulação da terra tem sido muito mais contencioso, e os resultados permanecem incertos em virtude dos fatores contrários descritos acima. Ironicamente, Alto da Serra —a comunidade com menos raízes históricas— realizou com maior tranquilidade o processo de titulação do que as outras comunidades. A comparação de Santana e Marambaia ao Alto da Serra indica que o êxito no processo de titulação pode depender não apenas da forma em que uma comunidade específica se identifica como um quilombo através da genealogia histórica, mas também do grau de pressão econômica, social e política dentro e ao redor de cada comunidade. A história e a identidade são importantes, mas as exigências políticas e a realidade burocrática também o são.⁷⁹

B. Comparação com Afro-latinos na América Latina

⁷⁸ Jan Hoffman French, *Buried Alive: Imagining Africa in the Brazilian Northeast*, 33 AM. ETHNOLOGIST 340, 342 (2006).

⁷⁹ *Vide infra* Parte IV.

Conforme indicado na Parte I os esforços dos grupos afro-latinos não ocorrem apenas no Brasil. Para fornecer um contexto adicional objetivando o entendimento das dificuldades dos quilombos, esta seção compara a situação de grupos afro-latinos em três outros países centro e sul-americanos: Colômbia, Equador e Nicarágua. Nesses três países houve contendas em relação a melhor forma de levar os direitos coletivos aos afro-latinos. Essas três nações implementaram políticas para ampliar o acesso dos afro-latinos à terra, objetivando a promoção da segurança econômica e da estabilidade social. Portanto, essas comunidades são exemplos de como alcançar o progresso e indicam porque os sistemas de direito à terra, na América latina, precisam de análise e aprimoramento adicionais. Apesar do Brasil liderar algumas áreas, ele pode aprender muito com a forma em que outros países da região tratam a questão do direito dos afro-latinos à terra.

1. Antecedentes

Na América Latina, os grupos de afrodescendentes têm obtido direitos coletivos ao menos de duas formas diferentes. Nos países em que os afro-latinos são vistos como grupos étnicos com culturas distintas, eles obtiveram direitos coletivos para a garantia da preservação dessas culturas.⁸⁰ Exemplos disso são: Guatemala, Honduras e Nicarágua.⁸¹ Nos países em que os afro-latinos são vistos principalmente como grupos raciais que sofrem discriminação racial, eles obtiveram direitos coletivos elaborados para o combate à discriminação racial. Também há uns poucos países nos quais os afro-latinos se enquadram nessas duas categorias, e conseguiram

⁸⁰ Hooker, *Afro-Descendant Struggles*, *supra* nota 1, em 283.

⁸¹ *Vide id.* em 285.

obter direitos coletivos através desses dois mecanismos.⁸² Brasil, Colômbia e Equador são três exemplos.⁸³ Contudo, a justificativa para os direitos coletivos dos afrodescendentes ainda é uma questão muito debatida em toda a América Latina.⁸⁴

Um direito coletivo pelo qual os grupos afro-latinos lutam é o direito à própria terra. Os países que concederam direitos comunitários sobre a terra comunal, aos afrodescendentes, incluem Brasil, Colômbia, Equador, Honduras e Nicarágua, que concederam tais direitos através de disposições constitucionais.⁸⁵ Essas comunidades fundamentaram a reivindicação à terra na própria identidade, como descendentes de escravos fugitivos, através de demandas retoricamente similares às demandas de grupos autóctones no tocante a terem uma identidade étnica distinta que deveria ser preservada.⁸⁶

<i>Direitos Coletivos para Afrodescendentes em Países da América Latina que Conferem Direitos à Terra</i> ⁸⁷						
País	Reconhecimento do Grupo	Direito Costumeiro	Direito à Terra Comunal	Autonomia/Autogoverno	Educação Bilíngue	Direito quanto à Discriminação racial
Brasil	Sim	Não	Sim	Não	Não	Sim
Colômbia	Sim	Não	Sim	Sim	Sim	Sim
Equador	Sim	Não	Sim	Sim	Não	Sim
Honduras	Sim	Não	Sim	Não	Sim	Sim
Nicarágua	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Não

⁸² *Id.* em 283–84.

⁸³ *Id.* em 285.

⁸⁴ *Id.* em 280.

⁸⁵ Eva T. Thorne, *Ethnic and Racial Political Organization in Latin America*, in SOCIAL INCLUSION AND ECONOMIC DEVELOPMENT IN LATIN AMERICA 312 (Buvinic, Mazza & Deutsch., eds. 2004).

⁸⁶ Hooker, *Indigenous Inclusion/Black Exclusion*, *supra* nota 3, em 295.

⁸⁷ Tabela adaptada de Hooker, *Afro-Descendant Struggles*, *supra* nota 1, em 283.

Guatemala	Sim	Não	Sim	Não	Sim	Não
-----------	-----	-----	-----	-----	-----	-----

A tabela acima deixa claro que Colômbia, Equador e Nicarágua não são os únicos países nos quais há contraposição e reação ao problema dos direitos dos afro-latinos à terra. Entretanto, é possível comparar facilmente esses três países ao Brasil.⁸⁸ A seguir, esta seção examina a história, legislação, situação atual e desafios enfrentados no processo de titulação nesses três países.

2. Colômbia

a. História

Na Colômbia, o termo *cimarrones* é aplicado aos escravos fugitivos e a seus descendentes.⁸⁹ Esses escravos estabeleceram vilas denominadas *palenques*, em regiões costeiras, nas quais ficaram praticamente isolados das cidades.⁹⁰ Isso fez com que seus estilos de vida e práticas culturais assumissem uma natureza distinta, influenciada pela herança africana e também pelas novas experiências de vida.⁹¹ Apesar dessas comunidades continuarem a florescer durante séculos, os afro-colombianos raramente obtinham a titulação legal da terra. Atualmente, a Colômbia tem a segunda maior população afrodescendente da América Latina (atrás do Brasil), que consiste em 19% a 26% da população total.⁹² A maioria dos afro-colombianos vive na subdesenvolvida região costeira do Pacífico, onde constitui cerca de 80% a 90% da população.⁹³

⁸⁸ Devido a limitações de espaço, o relatório exclui Honduras que, como a Nicarágua, garante os mesmos direitos coletivos às comunidades indígenas e afro-latinas, através dos mesmos mecanismos legais. Ele também exclui a Guatemala, cuja constituição não confere direitos às terras e, portanto é significativamente diferente do Brasil e dos demais países delineados acima.

⁸⁹ Peter Wade, *The Cultural Politics of Blackness in Colombia*, 22 AM. ETHNOLOGIST 341, 343 (1995).

⁹⁰ *Id.*

⁹¹ RAPOPORT CTR. FOR HUMAN RIGHTS & JUSTICE, UNFULFILLED PROMISES AND PERSISTENT OBSTACLES TO THE REALIZATION OF RIGHTS OF AFRO-COLOMBIANS: A REPORT ON THE DEVELOPMENT OF LEY 70 OF 1993, em 7 (2007), disponível em http://www.utexas.edu/law/academics/centers/humanrights/projects_and_publications/colombia.php [doravante denominado “RAPOPORT CTR. FOR HUMAN RIGHTS & JUSTICE: COLOMBIA”].

⁹² CRS REPORT, *supra* nota 11, em 5.

⁹³ Wade, *supra* nota 89, em 342; CRS REPORT, *supra* nota 11, em 5.

Em virtude do isolamento prolongado, os afro-colombianos mantiveram crenças culturais sem paralelo e, por isso, foram identificados como uma minoria racial e étnica.⁹⁴

Na década de 1970 os afro-colombianos começaram a se organizar quanto a questões raciais.⁹⁵ Atraídos pelo exemplo de Palenque de San Basilio, uma vila próxima a Cartagena, na qual os afrodescendentes de uma comunidade historicamente identificada como *cimarrone* ainda vivem e falam uma língua crioula, os líderes afro-colombianos usaram a imagem de *cimarrones* e *palenques* para estruturar uma identidade própria ao lado daquela dos grupos nativos que também se organizavam em torno a direitos coletivos.⁹⁶

Nos anos de 1980 houve uma mudança e uma tentativa de desmobilização de grupos de guerrilheiros. Em um esforço para manter a paz política, o governo ofereceu realizar uma reforma na Constituição de 1886. A Assembleia Constituinte (ANC) realizou a reforma constitucional e os afro-colombianos —não ao contrário dos afro-brasileiros— pressionaram a aprovação de políticas de ação afirmativa e reforma agrária.⁹⁷ A nova Constituição, ratificada em 1991, requeria a elaboração de legislação que reconhecesse os direitos de propriedade coletiva para os afro-colombianos.⁹⁸ Assim, em 1993 os legisladores aprovaram a Lei 70.⁹⁹

b. Lei

A Lei 70 é o mecanismo legal que regula o direito dos afro-colombianos à terra comunal. Contudo, as disposições da Lei 70 não se limitam ao direito à terra. A Lei também inclui disposições relacionadas ao desenvolvimento econômico e social dos afro-colombianos,

⁹⁴ RAPOPORT CTR. FOR HUMAN RIGHTS & JUSTICE: COLOMBIA, *supra* nota 91, em 7.

⁹⁵ Wade, *supra* nota 89, em 342–44.

⁹⁶ *E.g.*, *id.* em 344–46.

⁹⁷ *E.g.*, *id.* em 346–47.

⁹⁸ O Artigo Transitório 55 da Constituição de 1991 requeria a promulgação de leis que tratassem os problemas dos afro-colombianos. *Vide id.* em 347–48.

⁹⁹ *E.g.*, RAPOPORT CTR. FOR HUMAN RIGHTS & JUSTICE: COLOMBIA, *supra* nota 91, em 8.

incluindo o direito à educação, saúde e serviços sociais, capacitação profissional, bem como proteção da identidade cultural e dos direitos dos afro-colombianos como um grupo étnico.¹⁰⁰

O Capítulo III da Lei 70 trata os direitos coletivos à terra, dos afro-colombianos. O Artigo 2 define quais terras estão disponíveis, enquanto o Artigo 6 exclui explicitamente terras em áreas urbanas, territórios autóctones, parques nacionais e zonas de defesa e segurança nacional. Esta seção também esclarece que os recursos naturais da terra ficam excluídos da propriedade coletiva.¹⁰¹ O Artigo 5 estipula um mecanismo administrativo denominado *Consejos Comunitarios*, que são os únicos órgãos com poderes para apresentar requerimentos de titulação da terra.¹⁰² O Artigo 7 declara que a titulação coletiva é inalienável, protegida de confisco e isenta de prescrições. Por fim, o Artigo 14 define proteções ambientais que incluem a exigência de que a terra seja usada de forma a proteger os recursos naturais e permitir o uso de métodos tradicionais de mineração.¹⁰³

O Tribunal Constitucional colombiano apoia os direitos dos afro-colombianos. Em 2008, o Tribunal Constitucional da Colômbia declarou a inconstitucionalidade da Lei Geral Florestal (Lei 1021 de 2006) pela falta de disposições para a consulta adequada às comunidades afro-colombianas e nativas afetadas pela Lei.¹⁰⁴ Essa decisão reforçou o reconhecimento da diversidade étnica e cultural como um princípio fundamental e constitucional da nacionalidade colombiana, enfatizando que essa proteção cria o dever de assegurar um processo de consulta para as comunidades afro-colombianas e nativas. Se uma lei que afeta diretamente essas

¹⁰⁰ *Id.* em 8–11.

¹⁰¹ *Id.* em 9.

¹⁰² *Id.*

¹⁰³ *Id.* em 10.

¹⁰⁴ Christian Courtis, *Notes on the Implementation by Latin American Courts of the ILO Convention 169 on Indigenous Peoples*, 10 SUR: INT'L J. HUMAN RIGHTS 53, 66 (2006). Leis internacionais também influenciaram o curso da jurisprudência colombiana, determinando que a Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), que determina “os direitos de propriedade e posse . . . da terra”, se aplica aos afro-colombianos. RAPOPORT CTR. FOR HUMAN RIGHTS & JUSTICE: COLOMBIA, *supra* nota 91, em 14.

comunidades não prevê consulta adequada a elas, é inconstitucional. Por fim, o tribunal determinou diretrizes que devem ser cumpridas pelas leis para que sejam consideradas válidas: informar a legislação às comunidades; ilustrar o âmbito da legislação e como tal legislação pode afetá-las; e dar a essas comunidades oportunidades efetivas de contestar tal legislação.¹⁰⁵

c. A Situação Atual

Após a aprovação da Lei 70, o governo colombiano deu início à implementação dos procedimentos de titulação da terra.¹⁰⁶ Por exemplo, a Diretriz 1745 fornece os mecanismos para o reconhecimento dos direitos coletivos das comunidades afro-colombianas.¹⁰⁷ *INCODER* é o órgão governamental administrativo que supervisiona o processo de titulação da terra.¹⁰⁸ A seguir há um esboço superficial do processo de titulação:

1. A comunidade afro-colombiana constitui um *Consejo Comunitario* nos termos da Diretriz 1745.¹⁰⁹
2. O *Consejo Comunitario* apresenta um requerimento, por escrito, ao *INCODER*, incluindo: 1) descrição física e sociocultural do território; 2) organização social; 3) descrição demográfica; 4) formas de arrendamento; 5) conflitos existentes em relação à terra ou aos recursos na terra; e 6) práticas tradicionais de produção.¹¹⁰
3. Depois, o *INCODER* visita a comunidade, elabora um relatório técnico, e notifica as partes interessadas.¹¹¹
4. Se não houver contendas, o *INCODER* apresenta o relatório a uma comissão técnica que, por sua vez, determina as fronteiras do território a ser outorgado à comunidade afro-colombiana.¹¹²
5. A titularidade é outorgada.¹¹³

Hoje, cerca de 90% da terra originalmente designada como território afro-colombiano já foi formalmente cedida às respectivas comunidades.¹¹⁴

¹⁰⁵ Courtis, *supra* nota 104, em 66.

¹⁰⁶ RAPOPORT CTR. FOR HUMAN RIGHTS & JUSTICE: COLOMBIA, *supra* nota 91, em 12–13.

¹⁰⁷ *Id.* em 13.

¹⁰⁸ *Id.*

¹⁰⁹ *Id.*

¹¹⁰ *Id.* em 14–15.

¹¹¹ *Id.* em 15.

¹¹² *Id.* em 16.

¹¹³ *Id.*

¹¹⁴ *Vide id.* em 12.

d. Desafios

Apesar do governo colombiano ter outorgado um número significativo de títulos de terras e de decisões judiciais recentes haverem reafirmado o direito à terra, os afro-colombianos ainda enfrentam muitos desafios. Em primeiro lugar, como muitos aspectos da Lei 70 não foram implementados, os afro-colombianos ainda aguardam que muitos direitos se tornem realidade. Não foram alocados os fundos necessários aos projetos de desenvolvimento.¹¹⁵ Isso reflete padrões maiores de discriminação racial, o que leva 80% dos afro-colombianos a viver em pobreza extrema.¹¹⁶

Ademais, a falta de apoio burocrático e institucional minou os Artigos da Lei 70 que foram implementados.¹¹⁷ Apesar de poucas vezes negar abertamente as reivindicações, o governo negou, de fato, muitos requerimentos ao permitir que definhassem durante o processo de titulação.¹¹⁸ Essa prática é similar a que ocorre no Brasil. Além disso, o governo não criou mecanismos adequados para a determinação do uso da terra por partes múltiplas, nem para a resolução de disputas.¹¹⁹ Ao adotar a legislação relacionada aos recursos naturais, o governo colombiano também deixou de consultar as comunidades detentoras de títulos —apesar de normas claras exigirem essa consulta.¹²⁰

A maior ameaça aos afro-colombianos é o deslocamento interno.¹²¹ Outrora, as áreas ocupadas pelos afro-colombianos eram consideradas economicamente insignificantes porém, recentemente, essas áreas passaram a ser muito desejadas em virtude do potencial que

¹¹⁵ *Id.* em 28–29.

¹¹⁶ CRS REPORT, *supra* nota 11, em 5.

¹¹⁷ RAPOPORT CTR. FOR HUMAN RIGHTS & JUSTICE: COLOMBIA, *supra* note 91, em 22; Minority Rights Group International, World Directory of Minorities and Indigenous Peoples–Colombia: Overview, maio de 2008, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4954ce5dc.html> (última visita em 8 de abril de 2010).

¹¹⁸ RAPOPORT CTR. FOR HUMAN RIGHTS & JUSTICE: COLOMBIA, *supra* nota 91, em 23.

¹¹⁹ *Id.* em 24–25.

¹²⁰ *Id.* em 26–27.

¹²¹ *Id.* em 30.

apresentam para a agricultura, extração de recursos naturais, construção de rodovias e turismo.¹²² As incursões de agronegócios¹²³ e também de madeiras e mineradoras¹²⁴ acarretam o deslocamento. Fora isso, muitas comunidades afro-colombianas alegam que grupos paramilitares as forçam a vender as terras para as atividades *supra* mencionadas.¹²⁵ É sabido que membros de grupos paramilitares se apossam da terra no final do processo de titulação, como uma espécie de punição, e forçam os afro-colombianos a deixá-la.¹²⁶ O governo faz pouco para impedir isso ou para apoiar esses deslocamentos.¹²⁷

3. Equador

a. Histórico

As estimativas do tamanho exato da população negra no Equador variam. Segundo o recenseamento de 2001, 5% da população equatoriana se identifica como afrodescendente.¹²⁸ Talvez essa dimensão reduzida seja uma vantagem: os afro-equatorianos podem ter obtido mais direitos do que os grupos afrodescendentes em outras nações latino-americanas, porque representam uma ameaça menor às elites nacionais.¹²⁹ Não obstante a ampla proteção legal conferida aos afro-equatorianos pela Constituição de 2008, eles continuam a sofrer discriminação racial, exclusão e desigualdade.¹³⁰

¹²² *Id.* em 33.

¹²³ *Id.* em 31–32.

¹²⁴ *Vide* Minority Rights Group International, *supra* nota 117.

¹²⁵ RAPOPORT CTR. FOR HUMAN RIGHTS & JUSTICE: COLOMBIA, *supra* nota 91, em 32.

¹²⁶ *Id.* em 34.

¹²⁷ *Id.* em 35.

¹²⁸ Jhon Antón Sánchez, *Multiethnic Nations and Cultural Citizenship: Proposals from the Afro-descendant Movement in Ecuador*, 10 SOULS 215, 216 (2008). Segundo o CIA World Factbook, os negros compreendem apenas cerca de 3% da população equatoriana. CIA World Factbook, <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/ec.html> (última visita 26 de julho de 2010).

¹²⁹ *Vide* Hooker, *Indigenous Inclusion/Black Exclusion*, *supra* nota 3, de 292 n.21 (comparação entre Equador e Colômbia, indicando que as elites nacionais são menos ameaçadas em virtude da concessão de direitos aos negros no Equador).

¹³⁰ Sánchez, *supra* nota 128, em 216.

Apesar dos afro-equatorianos habitarem todas as partes do país,¹³¹ eles se concentram ao longo da costa e nos Andes centrais, nas regiões de Esmeraldas e Vale do Chota, respectivamente.¹³² Os primeiros africanos livres se fixaram em Esmeraldas, em meados do século dezesseis, criando comunidades conhecidas como *palenques*.¹³³ Em 1599 formaram uma confederação autônoma de cerca de 100.000 pessoas, conhecida como *República de Zambos*.¹³⁴

Após a abolição da escravidão, em 1852, os antigos escravos do Vale do Chota ficaram sem dinheiro e terras, sendo impelidos a um sistema de servidão registrada, que perdurou até o final da década de 1960.¹³⁵ As Leis de Reforma Agrária de 1964 e 1973 terminaram com o sistema de servidão registrada e distribuíram algumas terras aos antigos servos,¹³⁶ mas o impacto geral foi mínimo porque as terras distribuídas eram de baixa qualidade e os lotes pequenos.¹³⁷ Enquanto isso, as comunidades de Esmeraldas começaram a requerer ao estado o reconhecimento de seus territórios coletivos, incluindo tanto as terras de seus ancestrais quanto aquelas compradas coletivamente pelas comunidades.¹³⁸ A lei de reforma agrária de 1994 garantiu subsequentemente, a 38 comunidades de Esmeraldas, a titulação coletiva às respectivas terras.¹³⁹ Mais uma vez, o impacto foi mínimo porque as leis impunham requisitos onerosos que restringiram o progresso e a organização dos afro-equatorianos.¹⁴⁰

b. Legislação

¹³¹ *Id.*

¹³² *Id.*

¹³³ RAPOPORT CTR. FOR HUMAN RIGHTS & JUSTICE, FORGOTTEN TERRITORIES, UNREALIZED RIGHTS: RURAL AFRO-ECUADORIANS AND THEIR FIGHT FOR LAND, EQUALITY, AND SECURITY 9 (2009), disponível em http://www.utexas.edu/law/academics/centers/humanrights/projects_and_publications/Ecuador_Report_English.pdf [doravante denominado “RAPOPORT CTR. FOR HUMAN RIGHTS & JUSTICE: ECUADOR”].

¹³⁴ *Id.* em 9–10.

¹³⁵ *Id.*

¹³⁶ *Id.* em 11–12.

¹³⁷ *Id.* em 12–14.

¹³⁸ *Id.* em 10.

¹³⁹ *Id.* em 10 n.17.

¹⁴⁰ *Id.* em 10.

Além de ratificar a Convenção 169 da OIT, sobre os Direitos dos Povos Indígenas e Tribais,¹⁴¹ o Equador implementou sólidas proteções legais, específicas para os afro-equatorianos.¹⁴² A Constituição de 1998 definiu o Equador como uma “nação multiétnica e pluricultural”.¹⁴³ Também reconheceu direitos amplos para os afro-equatorianos, inclusive o direito ao desenvolvimento e fortalecimento da própria identidade e das tradições linguísticas, culturais e espirituais, a propriedade coletiva das terras comunais, o direito a voz no uso dos recursos naturais encontrados nessas terras, além da preservação das formas próprias de organização social e autoridade.¹⁴⁴ Infelizmente, o Estado nunca criou uma legislação nem estruturas administrativas adequadas para legalizar as disposições constitucionais.¹⁴⁵ Apesar da Constituição de 1998 garantir a algumas comunidades a titulação coletiva às terras de seus ancestrais e o direito ao desenvolvimento dos territórios através de um modelo denominado Circunscrições Territoriais Afro-Equatorianas (CTA), não havia definição clara de quais comunidades poderiam se qualificar como CTAs, nem do significado desse *status*.¹⁴⁶ Em decorrência disso, nenhuma comunidade obteve, de fato, o reconhecimento como CTA.¹⁴⁷

Atualmente, os direitos dos afro-equatorianos são protegidos pela Constituição de 2008, que aprimorou a Constituição de 1998, através do reconhecimento das comunidades afro-equatorianas e do compromisso com a preservação de seus direitos às terra comunais e aos territórios de seus ancestrais.¹⁴⁸ Mais especificamente, o Artigo 57 apresenta o compromisso de “conservar a irrevogável propriedade de suas terras comunais, que são inalienáveis, indivisíveis e não são passíveis de serem confiscadas”, e “de conservar e desenvolver formas próprias de

¹⁴¹ *Id.* em 21.

¹⁴² *Id.* em 24.

¹⁴³ Sánchez, *supra* nota 128, em 216.

¹⁴⁴ Hooker, *Indigenous Inclusion/Black Exclusion*, *supra* nota 3, em 286 n.4.

¹⁴⁵ *Vide* RAPOPORT CTR. FOR HUMAN RIGHTS & JUSTICE: ECUADOR, *supra* nota 133, em 26.

¹⁴⁶ *Id.* em 25.

¹⁴⁷ *Id.*

¹⁴⁸ *Id.* em 26.

coexistência e organização social, e de definição e exercício da autoridade dentro dos territórios legalmente reconhecidos e dos territórios comunais de propriedade de seus ancestrais”.¹⁴⁹ A nova Constituição também apresenta disposições mais precisas para as CTAs: as comunidades afro-equatorianas podem denominar-se um CTA quando dois terços da comunidade votarem a favor de tal designação.¹⁵⁰

c. Situação Atual

Segundo o Instituto Nacional para o Desenvolvimento Agrário (INDA), 60% de todos os equatorianos que usa a terra não detém a titularidade.¹⁵¹ Desde 2009, o INDA trabalha em uma iniciativa de titulação de massa, junto com a promessa campanha do presidente Correa de ampliar o acesso à terra.¹⁵²

Os afro-equatorianos também começaram a avançar rumo a maior inclusão política. O Plano Nacional de Desenvolvimento (PND) 2007-2010 do Equador visa explicitamente o aumento da inclusão de afro-equatorianos, além da inclusão deles na formulação de políticas.¹⁵³ Apesar da Confederação Afro-Equatoriana Nacional (CAN) ter sido fundada em 1999 para representar as organizações afro-equatorianas, ela não dispõe de estrutura formal para interconectar as organizações regionais ou locais.¹⁵⁴ Porém, desde março de 2009, a International Foundation for Electoral Systems trabalha junto à sociedade civil equatoriana para a promoção da inclusão política dos afro-equatorianos.¹⁵⁵ Em agosto de 2009, pela primeira vez na história do país, um afro-equatoriano foi eleito para um cargo público elevado.¹⁵⁶ Esse foi um

¹⁴⁹ *Id.* em 6 n.4.

¹⁵⁰ *Id.* em 29.

¹⁵¹ *Id.*

¹⁵² *Id.* em 44.

¹⁵³ *Id.* em 16.

¹⁵⁴ Thorne, *supra* nota 85, em 26.

¹⁵⁵ *Id.*

¹⁵⁶ Robert Cuero foi eleito governador da municipalidade de Guayas. Rachel Evans, *IFES Helps Promote Political Integration of Minority Populations in Ecuador*, INT’L FOUND. FOR ELECTORAL SYS., 23 de setembro de 2009,

degrau importante de remediação do padrão histórico equatoriano de desigualdade política e ajuda aos afro-equatorianos para que alcancem outras metas, como o maior acesso à terra.

d. Desafios

Em Esmeraldas, os afro-equatorianos rurais enfrentam violência e instabilidade crescentes em decorrência do alastramento do conflito na Colômbia.¹⁵⁷ Essa instabilidade faz com que a presença militar na região seja forte e o INDA não entra na área para realizar processo de titulação da terra.¹⁵⁸

Além da violência, o tráfico de terras¹⁵⁹ ainda é um problema no Equador. Os fazendeiros *mestizos*, sem terras, de outras províncias, dão continuidade à compra e ao tráfico em terras tradicionais de afro-descendentes em Esmeraldas.¹⁶⁰ Na década de 1990, o governo prometeu parar de outorgar aos fazendeiros esses territórios ancestrais, porém os migrantes continuam forçando a venda das terras através do assentamento nas cercanias, do corte e da venda de madeira, e da asseveração de que os afro-descendentes concordam, de fato, com a venda da terra quando exigem e recebem compensação dos fazendeiros.¹⁶¹ Além disso, os traficantes de terras continuam invadindo terrenos e ameaçando com violência os afro-equatorianos para que abandonem a terra.¹⁶²

Os afro-equatorianos também enfrentam obstáculos significativos para dar uso produtivo à terra, sendo que 70% vive em estado de pobreza.¹⁶³ No Vale do Chota, por exemplo, os sistemas inadequados de irrigação e retenção de água e a poluição provocada pelas *haciendas*

<http://www.ifes.org/Content/Publications/Opinions/2009/Sep/IFES-Helps-Promote-Political-Integration-of-Minority-Populations-in-Ecuador.aspx>.

¹⁵⁷ RAPOPORT CTR. FOR HUMAN RIGHTS & JUSTICE: ECUADOR, *supra* nota 133, em 35.

¹⁵⁸ *Id.* em 44.

¹⁵⁹ *Id.* em 7, 31.

¹⁶⁰ *Id.* em 31.

¹⁶¹ *Id.* em 32.

¹⁶² *Id.*

¹⁶³ U.S. DEPARTMENT OF STATE, 2008 HUMAN RIGHTS REPORT: ECUADOR (25 de fevereiro de 2009), <http://www.state.gov/g/drl/rls/hrrpt/2008/wha/119158.htm>.

acarretou a escassez de água potável e aumento crescente da dificuldade do cultivo agrícola.¹⁶⁴

Ao mesmo tempo, as poucas oportunidades de acesso ao crédito restringem os investimentos em infraestrutura.¹⁶⁵ A grande concentração da propriedade da terra¹⁶⁶ apenas intensifica tais problemas.

A degradação ambiental apresenta outro desafio aos afro-equatorianos. As indústrias de palmito, exploração de madeira e fazendas de camarão prejudicaram e poluíram as terras dos afro-equatorianos.¹⁶⁷ O uso de agrotóxicos afeta de modo adverso a saúde, e a liberação de efluentes nos estuários altera a biodiversidade e mata os peixes de que os afro-equatorianos dependem.¹⁶⁸

4. Nicarágua

a. Histórico

A população negra da Nicarágua corresponde a 9% do população total do país, ou cerca de meio milhão de pessoas, que estão concentradas na região do Atlântico.¹⁶⁹ O reconhecimento nacional do direito à terra tanto do grupo afro-latino quanto do grupo indígena germinou da luta pela independência, travada pelos habitantes da região, que resistiram à incursão espanhola e mantiveram autonomia política, de fato, durante todo o período colonial.¹⁷⁰ Em comparação com a região do Pacífico, onde se fala espanhol, e que é constituída principalmente de *mestizos*, a região do Atlântico acomoda uma grande diversidade de grupos autóctones, afro-latinos e

¹⁶⁴ RAPOPORT CTR. FOR HUMAN RIGHTS & JUSTICE: ECUADOR, *supra* nota 133, em 38.

¹⁶⁵ *Id.* em 40.

¹⁶⁶ *Id.* em 36–37.

¹⁶⁷ *Id.* em 32–35.

¹⁶⁸ *Id.*

¹⁶⁹ A região do Atlântico, que cobre quase metade do território da Nicarágua, mas contém menos de 10% da população, está separada das planícies do Pacífico e da capital, Manágua, por uma cadeia montanhosa vulcânica. CIA – The World Factbook – Nicarágua, <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/nu.html> (última visita: 6 de junho de , 2010).

¹⁷⁰ *Vide* Juliet Hooker, *Beloved Enemies: Race and Official Mestizo Nationalism in Nicaragua*, 40 LATIN AM. RES. REV. 14, 16 n.6 (2005) (citando DORA MARÍA TÉLLEZ, ¡ MUERA LA GOBIERNA!: COLONIZACIÓN EN MATAGALPA Y JINOTEGA, 1820–1890 (1999)).

mestizos, que encerram seis grupos étnicos e quatro línguas diferentes. A população negra é composta principalmente de crioulos que falam inglês, descendentes de escravos fugitivos ou libertados, sendo caracterizada por um índice elevado de casamentos de negros com membros dos grupos nativos.¹⁷¹

Durante o período colonial, o grupo nativo dominante na região atlântica, os *miskitos*, fez uma aliança estratégica com os ingleses, os quais estabeleceram um protetorado na região no século XVII, mantendo-o até que o Tratado de Manágua, de 1860, reconheceu a soberania da Nicarágua sobre tal região.¹⁷² A região do Atlântico continuou com uma autonomia relativa durante várias décadas após a conquista da independência pela Nicarágua, em 1821, quando guerras civis obstruíram o empenho para a formação de um estado na região.¹⁷³

Na década de 1980, os habitantes da costa atlântica reagiram, com a participação em uma rebelião armada contra o governo, a uma onda de programas de nacionalização que incluía a obrigação da educação na língua espanhola.¹⁷⁴ Em 1985, as negociações para o cessar-fogo estabeleceram a Comissão de Autonomia Nacional, com a tarefa de elaborar estruturas de governo semiautônomas para a região.¹⁷⁵ Após um lento processo de consulta às comunidades, o relatório da Comissão foi adotado pelo governo da Assembleia Geral da Frente Sandinista de Liberação Nacional (FSLN), em 1987, como a Lei 28.¹⁷⁶ O texto da Lei também foi incorporado à Constituição Nacional de 1987.¹⁷⁷

A Lei 28 estabeleceu dois conselhos administrativos regionais, um para o norte,

¹⁷¹ Jane Freeland, *Nationalist Revolution and Ethnic Rights: The Miskitu Indians of Nicaragua's Atlantic Coast*, 11 THIRD WORLD QUARTERLY 166, 168, 175 (1989).

¹⁷² Hooker, *Beloved*, *supra* nota 170, em 16 n.6.

¹⁷³ *Vide id.* em 16–17.

¹⁷⁴ *Id.* em 31.

¹⁷⁵ Peter Sollis, *The Atlantic Coast of Nicaragua: Development and Autonomy*, 21 J. LATIN AM. STUD. 481, 510–11 (1989).

¹⁷⁶ *Id.* em 514.

¹⁷⁷ *Id.* em 514–15.

predominantemente *miskito*, e outro para o sul, dominado por crioulos; tais conselhos eram compostos por membros eleitos que representavam as comunidades étnicas autodefinidas.¹⁷⁸ A Lei 28 reconhece, entre outros, o direito à propriedade coletiva da terra por comunidades nativas e afro-latinas, da região.¹⁷⁹ Ademais, os proprietários de terras que forem nativos, as prefeituras, os conselhos regionais e o governo central compartilham equitativamente o lucro da exploração dos recursos naturais, e os conselhos regionais têm poder de veto sobre quaisquer projetos de exploração dos recursos naturais, elaborados pelo governo nacional.¹⁸⁰

b. Legislação

A Nicarágua é um dos três países latino-americanos que outorga direitos coletivos à terra iguais, tanto para os grupos nativos quanto para os afro-latinos.¹⁸¹ A Constituição de 1987 reconhece a essência multiétnica da Nicarágua, a existência de grupos afro-latinos e nativos na região da costa do Atlântico, e o direitos dos mesmos ao desenvolvimento a cultura, língua e propriedade coletiva da terra.¹⁸² No entanto, apesar desse reconhecimento formal, o Parlamento da Nicarágua ratificou a regulamentação administrativa para a implementação do processo de titulação apenas no final de 2003, e não foram concedidos títulos de terras entre 1987 e 2003.

A Lei 445, aprovada em 2003, estabeleceu a Comissão Nacional de Demarcação e Titulação (CONADETI), que é o órgão de implementação encarregado da demarcação e outorga da titulação das terras comunais.¹⁸³ O processo de titulação consiste em cinco etapas:

¹⁷⁸ *Id.* em 515.

¹⁷⁹ A Lei 28 não trata apenas a questão do direito à terra; ela também confere às autoridades regionais poderes para o fornecimento de serviços básicos como saúde e educação.

¹⁸⁰ SANDRA BRUNNEGGER, MINORITY RIGHTS GROUP INT'L, CONFLICT TO AUTONOMY IN NICARAGUA: LESSONS LEARNT 5 (2007), disponível em <http://www2.ohchr.org/english/bodies/cescr/docs/info-ngos/mrginicaragua39wg.pdf>.

¹⁸¹ Os outros dois países são Honduras e Guatemala. Hooker, *Indigenous Inclusion/Black Exclusion*, *supra* nota 3 em 286.

¹⁸² CONSTITUIÇÃO DA NICARÁGUA art. 89 (1995).

¹⁸³ Lei de Demarcação de Terras, Lei 445 (2003) (Nicar.).

apresentação do requerimento; resolução de conflitos; medição e demarcação de fronteiras; titulação; e restituição.¹⁸⁴

c. Situação Atual

A Lei 445 foi parcialmente adotada em resposta à decisão 2001 do Tribunal Interamericano de Direitos Humanos *in Comunidade Mayagna (Sumo) de Awas Tingni vs. Nicarágua*.¹⁸⁵ A decisão marcou a primeira vez que um tribunal internacional reconheceu o direito inerente dos povos indígenas à terra. O tribunal ordenou a demarcação e a titulação da terra em favor das comunidades autóctones, em toda a Nicarágua, e especificamente para as terras de *Awas Tingni*, em um prazo de 15 meses. Contudo, os títulos de propriedade de *Awas Tingni* foram emitidos apenas em dezembro de 2008.¹⁸⁶ Tal atraso indica os muitos desafios que perduram no processo de titulação.¹⁸⁷ A partir de 2006, a CONADETI emitiu apenas seis títulos. O órgão emitiu mais um título em 2008 e seis em 2009. No final de 2009, a CONADETI anunciou planos de conclusão do processo de titulação para toda a região do Atlântico, em 2010, apesar dos críticos afirmarem que o processo seria muito acelerado e até incompleto.¹⁸⁸

d. Desafios

Enquanto os grupos afro-nicaraguenses obtiveram um progresso importante, muitos continuam descontentes com os benefícios práticos do direito à terra. Em primeiro lugar, houve muito atraso entre a aprovação das leis sobre a terra e a autonomia e a outorga da titulação.

¹⁸⁴ *Id.*

¹⁸⁵ *Comunidade Mayagna (Sumo) Awas Tingni vs. Nicarágua*, Tribunal Interamericano de Direitos Humanos (ser. C) No. 79, ¶ 164 (31 de agosto de 2001), disponível em http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_79_ing.pdf.

¹⁸⁶ S. James Anaya, *Nicaragua's Titling of Communal Lands Marks Major Step for Indigenous Rights*, INDIAN COUNTRY TODAY (5 de janeiro de 2009), disponível em <http://www.indiancountrytoday.com/opinion/36996734.html>.

¹⁸⁷ *Vide* UNIV. OF ARIZ. INDIGENOUS PEOPLES LAW AND POL'Y PROGRAM, NICARAGUA: OBSERVATIONS ON THE 3RD PERIODIC REPORT BY NICARAGUA ON ITS COMPLIANCE WITH THE INTERNATIONAL COVENANT ON CIVIL AND POLITICAL RIGHTS 2 ¶ 4 (2008), disponível em <http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrc/docs/ngos/AwasTingniObservations.pdf>.

¹⁸⁸ Margarita Antonio, *Who Do the Coast Lands Belong to and Who Will Get Them?*, 329 ENVIO (Dezembro de 2008), disponível em <http://www.envio.org.ni/articulo/3922>.

Esses atrasos foram, em parte, decorrentes de complicações na determinação de acordos de compartilhamento de autoridade entre os conselhos regionais e o governo central.¹⁸⁹ Além disso, os governos que sucederam a FSLN em 1990 foram hostis aos direitos multiculturais de cidadania, criados durante o regime *sandinista*, e adotaram estratégias como a retenção de fundos dos conselhos regionais para desacelerar a reforma.¹⁹⁰ Os líderes regionais alegam que a polícia ignora as decisões judiciais de despejo de migrantes da costa do Pacífico, que invadiram e ocuparam ilegalmente terras indígenas, e atribuíram a falta de recursos do governo a atitudes discriminatórias contra as minorias religiosas, raciais e étnicas, nessas regiões.¹⁹¹ A impopularidade política da reforma agrária, somada a inaptidão política no nível local retarda a defesa eficaz das comunidades que buscam a titulação, além de contribuir para os atrasos observados.¹⁹²

Em segundo lugar, há um conflito contínuo pela terra entre os grupos afro-latinos e autóctones e as populações *mestizo*. Alguns desses conflitos geraram violência porque as estruturas formais são inadequadas para resolvê-los.¹⁹³ Segundo os artigos 52 e 53 da Lei 445, a identificação de reivindicações conflitantes e a mediação de conflitos é realizada apenas pela Comissão de Demarcação do Conselho Regional.¹⁹⁴ No entanto, esse processo é muito lento — no conflito entre *Awes Tingni* as comunidades vizinhas *Miskito*, conhecidas como *Tasba Ray*, a Comissão propôs uma resolução apenas em 2007.¹⁹⁵ Antes de tal data, *Awes Tingni* iniciara negociações próprias que foram interrompidas várias vezes e exacerbaram a hostilidade entre os

¹⁸⁹ Vide BRUNNEGGER, *supra* nota 180, em 4–5.

¹⁹⁰ Hooker, *Beloved*, *supra* nota 170, em 32.

¹⁹¹ U.S. DEP'T OF STATE, 2008 HUMAN RIGHTS REPORT: NICARAGUA (25 de fevereiro de 2009), <http://www.state.gov/g/drl/rls/hrrpt/2008/wha/119167.htm>.

¹⁹² BRUNNEGGER, *supra* nota 180, em 6.

¹⁹³ UNIV. OF ARIZ. INDIGENOUS PEOPLES LAW AND POL'Y PROGRAM, *supra* nota 187, em 3 ¶ 7.

¹⁹⁴ The Land Demarcation Law, Law 445 (2003) (Nicar.), art. 52, 53.

¹⁹⁵ UNIV. OF ARIZ. INDIGENOUS PEOPLES LAW AND POL'Y PROGRAM, *supra* nota 187, em 3 ¶ 7.

dois grupos.¹⁹⁶ Os advogados de *Awás Tingni* alegaram que o governo usa os conflitos como pretexto para sustar o reconhecimento da reivindicação da terra e facilitar a continuidade da exploração de recursos naturais por terceiros —indústrias e colonos.¹⁹⁷ Ademais, há tensões inclusive *entre* os grupos etnoculturais nicaraguenses —que separam supostos proprietários individuais de terras, do grupo como um todo.¹⁹⁸

Por fim, o próprio caso de *Awás Tingni* apresentou desafios para os direitos à aquisição de terra coletiva por grupos afro-latinos. A decisão do caso enfatizou a conexão espiritual entre os grupos autóctones e sua terra ancestral. Isso pode representar uma barreira adicional para as comunidades afro-latinas que não têm tais conexões com as terras nas quais vivem.

5. Conclusão: O Brasil no Contexto

Entender como outras comunidades nas Américas Central e do Sul se empenharam na ampliação dos direitos coletivos —incluindo o direito à terra— das populações afro-latinas fornece um contexto importante para a avaliação do tratamento das reivindicações dos direitos às terras de quilombos no Brasil. Os três países apresentados acima têm uma estrutura legal para a titulação, mas cada um enfrenta desafios distintos na implementação dos procedimentos de titulação que atendem às garantias constitucionais. A Colômbia criou um processo de titulação que consiste em uma série de etapas, um pouco similar ao do Brasil. Na Colômbia, tal como ocorre no Brasil, muitos requerimentos de titularidade não são recusados, mas definham nas diversas etapas dos processos burocráticos. Entretanto, ao contrário do Brasil, a Colômbia cedeu uma quantidade impressionante das terras originalmente destinadas aos afro-colombianos, porém os direitos dos afro-colombianos permanecem em risco devido ao deslocamento interno.

¹⁹⁶ *Id.* em 2-4

¹⁹⁷ *Id.* em 3 ¶ 7.

¹⁹⁸ BRUNNEGGER, *supra* nota 180, em 7.

Felizmente, o Brasil não experimentou muitos deslocamentos internos.¹⁹⁹ O Equador, lar do menor percentual de afro-latinos entre os três países retratados, tem a constituição mais nova e discutivelmente mais progressiva. O êxito dessa constituição ainda precisa ser demonstrado, porém a violência na região da fronteira colombiana paralisou a implementação dos procedimentos de titulação. A Nicarágua também tem leis progressivas que conferem direitos coletivos à terra, aos afro-latinos, colocando-os em nível de igualdade com os grupos autóctones —abordagem que o Brasil não adotou. No entanto, fortes tendências regionais na Nicarágua continuam a extenuar a burocracia e atrasar o processo de titulação. Os grupos afro-nicaraguenses também lutam para conseguir uma mobilização eficaz, problema que, conforme discutido na Parte IV, a seguir, também afeta os afro-brasileiros.

Em alguns aspectos, o Brasil lidera o reconhecimento dos direitos coletivos dos afro-latinos.²⁰⁰ O Brasil é, por exemplo, um dos poucos países (Colômbia e Equador são os outros) em que os afro-latinos obtiveram proteção explícita contra a discriminação.²⁰¹ Ademais, o Brasil esteve na vanguarda do esforço de inclusão da raça no recenseamento nacional,²⁰² e foi o primeiro país latino-americano a aprovar as cotas raciais para o aumento da representação das minorias nos cargos governamentais.²⁰³ Esses feitos são dignos de nota especialmente à luz do fato apontado na parte I, de que os afro-latinos compreendem 45% da população brasileira — mais do dobro do percentual nos países retratados acima.²⁰⁴

¹⁹⁹ O Internal Displacement Monitoring Centre, principal órgão internacional de monitoração de deslocamento interno induzido por conflitos, em todo o mundo, lista a Colômbia, mas não o Brasil no grupo de países afetados pelo deslocamento interno. *Vide* The Internal Displacement Monitoring Centre: Internal Displacement in the Americas, <http://www.internal-displacement.org/> (siga a guia “countries”; depois siga o hiperlink “Americas”) (última visita: 13 de maio de 2010).

²⁰⁰ Thorne, *supra* nota 85, em 11.

²⁰¹ Hooker, *Indigenous Inclusion/Black Exclusion*, *supra* nota 3, em 295; CRS REPORT, *supra* nota 11, em 8.

²⁰² CRS REPORT, *supra* nota 11, em 8.

²⁰³ *Id.* em 10.

²⁰⁴ *Id.* em 5.

Além disso, em 20 de julho de 2010, o Presidente Lula assinou o Estatuto da Igualdade Racial.²⁰⁵ A nova lei contém vários avanços importantes para os direitos dos afro-brasileiros, como sanções criminais para a prática do racismo pela Internet, a exigência de que todas as escolas públicas e particulares incluam no currículo a história geral da África e da população negra no Brasil, além da reafirmação do direito à prática das religiões africanas.²⁰⁶ O Estatuto também garante o direito à preservação dos costumes dos quilombolas e à criação de recursos especiais para o financiamento público das comunidades de quilombolas, e codifica o texto do Artigo 68 do ADCT.²⁰⁷

Apesar dessas realizações positivas, há espaço significativo para melhorias. O Estatuto da Igualdade Racial não inclui, por exemplo, provisões de quotas para os afro-brasileiros nas áreas do ensino superior, emprego e política —avanços que alguns advogam serem necessários e que buscam há muito tempo.²⁰⁸ Os representantes das comunidades de quilombolas ficaram muito desapontados com o Estatuto. Um defensor proeminente afirmou: ““Não obtivemos muitos avanços. Nossa Constituição é de 1988 e nela está garantido o direito à titulação dos territórios dos quilombolas. Já estamos em 2010 e ainda estamos discutindo quais serão os meios para reconhecer esses territórios””.²⁰⁹ Apesar de ser um passo à frente, o Estatuto da Igualdade Racial ficou aquém de expectativas outrora elevadas.²¹⁰

²⁰⁵ Lei No. 12.288 (20 de julho de 2010). O texto da nova Lei está disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Lei/L12288.htm.

²⁰⁶ *Vide id.*

²⁰⁷ *Vide id.* arts. 18, 31, 33.

²⁰⁸ *Vide* Eduardo Bresciani, *Senado Aprova Estatuto da Igualdade Racial, Mas Retira Cotas*, O GLOBO, 16 de junho de 2010, em G1., disponível em <http://g1.globo.com/politica/noticia/2010/06/senado-aprova-estatuto-da-igualdade-racial-mas-retira-cotas.html>; Annie Gaspier, *Brazil Passes Racial Equality Law but Fails to Endorse Affirmative Action*, GUARDIAN WEEKLY, 29 de junho de 2010, <http://www.guardian.co.uk/world/2010/jun/29/brazil-race>.

²⁰⁹ Combate ao Racismo Ambiental: O Estatuto da Igualdade Racial em Entrevista com Damiano Braga, 22 de junho de 2010, <http://racismoambiental.net.br/2010/06/o-estatuto-da-igualdade-racial-em-entrevista-com-damiao-braga/>.

²¹⁰ *Id.*; Gaspier, *supra* nota 208.

Em um nível mais amplo, os afro-latinos ainda constituem cerca de 70% dos brasileiros que vivem em pobreza extrema. Os afro-brasileiros são menos instruídos do que os brancos, recebem salários menores, têm padrão de vida mais baixo, têm expectativa de vida menor e apresentam índices de mortalidade infantil maiores do que os dos brancos.²¹¹ A necessidade de melhorias na concessão da titulação é tão grande quanto nas demais comunidades afro-latinas. Como a próxima Parte demonstra, o Brasil também enfrenta muitos dos desafios políticos e sociais vivenciados por Colômbia, Equador e Nicarágua na implementação de políticas eficazes para o acesso à terra. Contudo, o Brasil também enfrenta vários desafios distintos que incluem uma complexa burocracia governamental, a atitude da mídia, a exclusão social das comunidades de quilombolas da sociedade brasileira, e as dificuldades com que essas comunidades se defrontam no acesso às ferramentas para o desenvolvimento socioeconômico.

IV. OBSTÁCULOS PERSISTENTES AO DESENVOLVIMENTO SOCIOECONÔMICO E À CONCRETIZAÇÃO DOS DIREITOS DOS QUILOMBOS À TERRA

Como visto na Parte II.C, no Brasil há um debate considerável sobre o significado de “quilombo” e suas implicações jurídicas e sociais. Há aqueles que seguem um conceito mais estreito, orientado pela perspectiva histórica, que enfatiza a conexão entre os quilombos e a genealogia dos “descendentes de comunidades de escravos”. Por outro lado, uma abordagem mais ampla destaca a autoidentificação dos quilombos e considera o uso coletivo da terra por “comunidades de descendentes”. Tais noções de natureza distinta (história e identidade) continuam a gerar controvérsias sobre os direitos dos afro-latinos à terra, no Brasil, como um fato subjacente aos obstáculos à titulação da terra e ao desenvolvimento socioeconômico descrito abaixo.

²¹¹ CRS Report, *supra* nota 11, em 5.

O objetivo desta Parte é analisar os empecilhos, que não são de natureza jurídica, à capacidade das comunidades de quilombolas concluírem o processo de titulação da terra. A Seção A descreve as tensões dentro de e entre os órgãos governamentais brasileiros responsáveis pela titulação. A Seção B detalha a falta de conscientização social sobre os quilombolas e o retrato negativo que é apresentado na mídia sobre eles. A Seção C enfatiza os problemas de mobilização que os quilombolas enfrentam na defesa dos direitos coletivos. Por fim, a Seção D esboça os obstáculos que os quilombos (inclusive Alto da Serra) enfrentam na avaliação das alternativas para o desenvolvimento socioeconômico. A análise desta Parte está fundamentada em entrevistas realizadas no país e em pesquisas sobre as barreiras à total implementação do processo de titulação da terra.

A. Problemas de Recursos e Competência entre os Órgãos Governamentais

1. Problemas no INCRA

Muitos especialistas expressaram desânimo quanto à insuficiência de capital e de recursos dedicados às comunidades de quilombolas, principalmente no INCRA, a principal agência responsável pela titulação das terras dos quilombos. Considerando que deter a titulação sempre é um prerequisite para o financiamento em larga escala de projetos de desenvolvimento socioeconômico, os obstáculos do INCRA à titulação das terras do quilombos são motivo de muita preocupação.

Todos os requerimentos de titulação da terra têm, por exemplo, de incluir um relatório agrônomo que determine o valor da terra e que apresente a fundamentação da indenização das partes que terão alguma propriedade expropriada pelo governo em benefício de um quilombo.²¹² Essa importante avaliação, exigida em todos os requerimentos de titulação da terra, demora aproximadamente um mês para ser elaborada e, em geral, é feita por engenheiros agrônomos do

²¹² Entrevista no INCRA, *supra* nota 47.

INCRA.²¹³ O engenheiro responsável pela redação do relatório para a comunidade Alto da Serra tem 19 requerimentos de quilombos em todo o estado do Rio de Janeiro, em diversos estágios das sete etapas do processo de titulação descritas acima, na Parte II.B.1.²¹⁴ Mesmo que o engenheiro pudesse trabalhar nos relatórios agrônômicos necessários, sem interrupção, o requerimento da comunidade que se encontra no final da lista não seria objeto de exame durante mais de 18 meses.²¹⁵

Além disso, o engenheiro do INCRA responsável pelo processamento dos requerimentos no estado do Rio de Janeiro geralmente demora um tempo considerável respondendo a situações voláteis, emergenciais. Por exemplo, no momento, dois quilombos urbanos participam de contendas notórias que envolvem a terra, uma contra a Igreja Católica e outra contra o governo, a última relacionada a um parque público.²¹⁶ Como essas comunidades enfrentam controvérsias voláteis e algumas vezes violentas, com proprietários de terras vizinhas, os requerimentos do Alto da Serra e de outros quilombos pacíficos têm prioridade menor para o engenheiro, apesar do relatório agrônômico ser o único obstáculo remanescente para a conclusão do estágio final do processo de titulação.²¹⁷ O resultado é alguns dos requerimentos mais simples, que não estão sujeitos a controvérsia, enfrentarem atrasos consideráveis.

Outras formalidades do órgão retardam ainda mais o processo de titulação. Aproximadamente desde 2008, o conselho jurídico interno do INCRA proibiu o uso de antropólogos externos para a conclusão dos relatórios antropológicos necessários.²¹⁸ Isso criou um gargalo de 983 requerimentos em aberto, na primeira etapa da titulação.²¹⁹ Outro elemento

²¹³ *Id.*

²¹⁴ *Id.*

²¹⁵ *Id.*

²¹⁶ *Id.*

²¹⁷ *Id.*

²¹⁸ *Id.*

²¹⁹ *Id.*

que contribui para o gargalo é o fato de que dos mais de 100 funcionários do escritório do INCRA no Rio de Janeiro, apenas duas pessoas trabalham na titulação dos quilombos: um antropólogo e um agrônomo.²²⁰ Praticamente todos os demais funcionários do órgão são absorvidos por questões de terras ligadas ao Movimento Sem Terra (MST), um grupo da sociedade civil, de grande visibilidade na reforma agrária, fundado em meados da década de 1980, que advoga a equidade do direito à terra em benefício dos trabalhadores rurais sem terra.²²¹

Aumentar a visibilidade dos quilombos é fundamental para manter a atenção do INCRA voltada para a titulação das terras das comunidades afro-latinas. Em março de 2010, 173 membros do MST ocuparam as instalações do INCRA no Rio de Janeiro para demonstrar os direitos dos trabalhadores sem terra, e os representantes do MST mantiveram reuniões semanais com o superintendente do órgão.²²² Por outro lado, nenhum representante dos quilombos visitou o INCRA nos três meses que antecederam março de 2010.²²³ Resumindo, a resposta do INCRA é diretamente proporcional ao nível de ativismo de cada grupo.

2. Problemas em Outros Órgãos

Outras entidades envolvidas no processo de titulação também contribuem para os problemas de titulação das terras dos quilombos. Mesmo quando o processo de titulação caminha para a última etapa, há considerável incerteza sobre o momento em que o processo formal de transferência da titularidade irá ocorrer.²²⁴ Algumas entrevistas atribuíram essa incerteza aos cartórios, que são empresas privadas responsáveis pelo registro e documentação da

²²⁰ *Id.*

²²¹ *Vide* Kevin E. Colby, *Brazil and the MST: Land Reform and Human Rights*, N.Y. INT'L L. REV. 1, 2–3 (2003). Ativo em quase todo o Brasil, *id.* em 19, estima-se que o grupo consista em 1,5 milhão de camponeses que tentam obter titulação das terras através de assentamento em terras não usadas ou improdutivas e da solicitação ao governo de transferência da titulação para eles. Sobre o MST, <http://www.mstbrazil.org/?q=about> (última visita 6 de maio de 2010). Apesar do tamanho e da eficácia, o grupo é impopular perante o público em geral, além de ser alvo de reação áspera. Colby, *supra*, em 4.

²²² Entrevista no INCRA, *supra* nota 47.

²²³ *Id.*

²²⁴ *Id.*

propriedade imobiliária.²²⁵ A outorga de *quiet title* [n. da t.: determinação judicial da propriedade de bem litigado] é um processo muito complicado no Brasil. A titulação da terra remonta o período colonial, quando era administrada pela Igreja Católica, e transferências conflitantes entre famílias e por herança criaram, muitas vezes, incerteza quanto à propriedade da terra.²²⁶

A Fundação Cultural Palmares (FCP), que já esteve a cargo do processo de titulação dos quilombos, viu seu papel mudar com o passar do tempo.²²⁷ Algumas partes interessadas observaram que a FCP administrou mal os requerimentos de titulação da terra depois que o governo transferiu alguns deveres de titulação do INCRA para a FCP, em 2001.²²⁸ Os quilombos e as ONGs foram vitais para essa mudança porque enquanto o INCRA tinha muita experiência e capacidade, com 30 escritórios regionais, a FCP era pouco mais do que uma fundação cultural com sede em Brasília.²²⁹ A FCP outorgou 14 titulações a quilombos durante um período de dois anos, porém todas foram contestadas sob a alegação de que o governo expropriou de forma inadequada propriedade privada ou que pagou indenizações inadequadas, o que levanta dúvidas quando a tais títulos.²³⁰ Santana é uma dessas comunidades.²³¹ Hoje, depois de quase toda a responsabilidade pela titulação ter voltado ao INCRA, a única função da FCP no processo de titulação está restrita à certificação das comunidades que se autoidentificam como quilombos.

3. *Tensão entre Atores Governamentais*

²²⁵ Os *cartórios* são empresas privadas às quais o governo delega funções públicas; estão sujeitos a determinados regulamentos e restrições. Os *Registros de Imóveis* mantêm registros e informações sobre a propriedade imobiliária. Outros *cartórios* mantêm registros de, entre outros, nascimentos, óbitos, casamentos, empresas e contratos.

²²⁶ Entrevista no INCRA, *supra* nota 47.

²²⁷ *Vide* Parte II.B.

²²⁸ Entrevista com CPI-SP, *supra* note 77.

²²⁹ *Id.*

²³⁰ *Id.*

²³¹ *Id.*

Ao contrário dos grupos autóctones, que costumam habitar o interior do Brasil, os quilombos estão, em geral, localizados em terras muito desejadas —que segundo algumas estimativas compreendem até 5% do território brasileiro.²³² Como ocorre na Colômbia,²³³ o fato dos quilombos ocuparem terras com valor econômico causa tensão, inclusive com entidades governamentais brasileiras responsáveis por outras funções públicas, e que têm algum interesse na determinação do uso da terra.

Apesar de algumas interpretações do Artigo 68 do ADCT defenderem que o direito às terras dos quilombos é inviolável, os órgãos governamentais geralmente discordam quando há conflito entre prioridades distintas. O quilombo Marambaia é um exemplo paradigmático desse tipo de controvérsia.²³⁴ Não obstante a Marinha —que administra a ilha atualmente— insistir na importância da ilha para a segurança nacional, a comunidade, com o apoio do Ministério Público Federal,²³⁵ sustenta que tem direito jurídico e histórico à terra, nos termos da Constituição.²³⁶ A controvérsia, que contrapõe entidades governamentais, ainda não foi solucionada.

Além das tensões entre os órgãos, a titulação das terras dos quilombos também pode motivar conflitos dentro de um mesmo órgão. Um exemplo é o INCRA-Rio ter publicado o RTID Marambaia em 2008 a despeito da pressão da sede do INCRA em Brasília para não o fazer.²³⁷ Um grupo de trabalho interministerial criado para avaliar o caso Marambaia, orientou posteriormente o recolhimento do RTID,²³⁸ o que ilustra como os conflitos dentro de um órgão podem retardar o processo de titulação.

²³² Entrevista com Promotor Público Federal, *supra* note 71.

²³³ *Vide* Parte III.B.2.d.

²³⁴ *Vide* Parte III.A.1.ii.

²³⁵ O Ministério Público Federal é um órgão independente do governo, investido de autoridade para mover ações contra qualquer entidade pública ou pessoa física ou jurídica por violação dos direitos dos cidadãos. *Vide supra* nota 71.

²³⁶ *Id.*

²³⁷ Entrevista com membros do quilombo Marambaia, *supra* nota 68.

²³⁸ *Id.*

Em todos os níveis do governo brasileiro há, de fato, a probabilidade dos funcionários terem responsabilidades e programas de trabalho conflitantes no que tange o tratamento dos quilombos.²³⁹ A prefeitura da cidade do Rio de Janeiro, por exemplo, é responsável por diversos programas sociais de atendimento a afro-brasileiros, como a obrigatoriedade do ensino da história do negro no currículo escolar.²⁴⁰ A prefeitura tenta “sensibilizar” o governo municipal para o reconhecimento dos quilombos urbanos e das necessidades dos afro-brasileiros em geral. Muitas vezes, essa postura a coloca em divergência com outros órgãos municipais, estaduais e federais.²⁴¹

B. Falta de Conscientização Social e Tratamento Negativo dado pela Mídia

Além das barreiras criadas por implementação ineficiente e conflitos entre os órgãos, os quilombos também sofrem com a falta de apoio popular devido a retratação negativa pela grande mídia e pela ampla ignorância sobre às questões relativas aos quilombos, em todo o Brasil.

As comunidades de quilombolas são praticamente invisíveis para o público em geral.²⁴² Elas podem vender artesanato ou alimentos em lojas locais contudo, em geral, não têm o tipo de exposição necessário à obtenção de apoio público.²⁴³ Apesar de muitos brasileiros reconhecerem as adversidades históricas de muitos afrodescendentes, elas não estão suficientemente inclinadas a aceitar a identidade quilombola moderna. Há vários motivos plausíveis para isso. Alguns observadores veem os direitos dos quilombolas à terra como uma forma de ação afirmativa que solapa a unidade e a identidade nacional brasileiras.²⁴⁴ Esse argumento está parcialmente fundamentado no mito nacional do Brasil como uma democracia racial na qual a raça é, em

²³⁹ Entrevista com Prefeitura, *supra* nota 36.

²⁴⁰ *Id.*

²⁴¹ *Id.*

²⁴² Entrevistas com Koinonia, *supra* nota 36.

²⁴³ *Id.*

²⁴⁴ Entrevista com Prefeitura, *supra* nota 36.

grande parte, irrelevante na modelagem dos resultados socioeconômicos.²⁴⁵ O conceito amplo dos quilombos, debatido na Parte II.C —que aceita a autoidentificação como um grupo racial ou culturalmente separado— é antagônico a esse mito.

A realidade socioeconômica enfrentada pelas comunidades de quilombolas desmente a alegação de uma democracia racial. O percentual de afro-latinos que vivem na pobreza ultrapassa muito seu percentual da população, e os afro-brasileiros continuam tendo nível de instrução inferior, salários mais baixos e expectativa de vida menor do que a dos brancos.²⁴⁶ Em geral, os proponentes dos direitos dos quilombolas à terra e da ação afirmativa argumentam em prol da necessidade de programas governamentais para tratar essas disparidades raciais persistentes. Entretanto, tais esforços vão contra as forças políticas e culturais defendidas há gerações. Apesar das fortes evidências socioeconômicas que minam a ideia de uma democracia racial, o mito tem poder permanente e continua influenciando o debate sobre os quilombos.²⁴⁷

A atenção da mídia no que concerne os quilombos —por menor que seja— frequentemente é negativa. *O Globo*, o maior jornal brasileiro, retratou os quilombos como uma ameaça, tanto à propriedade privada quanto ao mito da homogeneidade cultural.²⁴⁸ Isso enfraquece ainda mais a capacidade dos quilombos de gerar a vontade política necessária ao avanço do processo de titulação das terras. Por exemplo, “em maio de 2007, o maior conglomerado brasileiro de mídia, a Rede Globo de Televisão, lançou uma série de reportagens

²⁴⁵ Vide Stanley R. Bailey, *Group Dominance and the Myth of Racial Democracy: Antiracism Attitudes in Brazil*, 69 AM. SOC. REV. 728, 729–30 (2004).

²⁴⁶ CRS REPORT, *supra* nota 11, em 5.

²⁴⁷ O conceito ganhou forte apoio da Esquerda e da Direita, embora por motivos distintos, e persiste desde então. Entrevista com Promotor Público Federal, *supra* nota 71; *vide também* M. ELIZABETH GINWAY, BRAZILIAN SCIENCE FICTION: CULTURAL MYTHS AND NATIONHOOD 19–20 (2004).

²⁴⁸ Entrevista com Promotor Público Federal, *supra* nota 71. *O Globo* retratou o quilombo Marambaia como uma futura favela que profanaria a ilha se a comunidade obtivesse a titulação da ilha. Entrevista com membros do quilombo Marambaia, *supra* nota 68.

que questionou a legitimidade do processo de certificação e titulação dos quilombos e, por conseguinte, a legitimidade das reivindicações aos direitos dos quilombos”.²⁴⁹ Apesar do relatório antropológico do INCRA apresentado sobre a matéria narrar séculos de provas que determinavam ser a comunidade em questão um quilombo, a mídia “instigou poderosos proprietários de terras e facções contrárias à titulação, dentro do governo, a exigir uma investigação que eventualmente . . . levou à suspensão temporária do processo de titulação [e] incitou a criação de um grupo de trabalho [do governo] . . . para avaliar a legalidade e a constitucionalidade do processo de titulação dos quilombos”.²⁵⁰ Além disso, a *Veja*, uma revista mensal, conservadora é particularmente entorpecida nas críticas aos direitos dos quilombolas à terra. Ela caracteriza os quilombolas como defensores da “desmiscigenação” da população brasileira²⁵¹ e de pilhagem do território brasileiro.²⁵²

C. Fragilidade da Mobilização Política e da Coordenação entre as Comunidades

Por fim, há falta de mobilização política e de coordenação entre as comunidades de quilombolas e ONGs que as defendem. A Coordenação da Associação de Comunidades Remanescentes de Quilombos do Estado do Rio de Janeiro (ACQUILERJ) é o principal grupo de defesa dos interesses coletivos dos quilombos no Estado do Rio de Janeiro.²⁵³ Recentemente, surgiram na ACQUILERJ facções que discordam se os grupos do norte e do sul do estado devem receber prioridade.²⁵⁴ Em decorrência disso, a ONG não tem conseguido uma mobilização eficaz.²⁵⁵ A controvérsia sobre a prioridade geográfica dissipou o entusiasmo da organização, e

²⁴⁹ RAPOPORT CTR. FOR HUMAN RIGHTS & JUSTICE: BRAZIL, *supra* nota 17, em 38.

²⁵⁰ *Id.* em 38–39.

²⁵¹ Cíntia Borsato & José Edward, *Eles Querem Desmiscigenar o Brasil*, REVISTA VEJA (4 de abril de 2007).

²⁵² Leonardo Coutinho, Igor Paulin & Júlia de Medeiros, *A Farra da Antropologia Oportunista*, REVISTA VEJA (5 de maio de 2010).

²⁵³ Entrevista no INCRA, *supra* nota 47.

²⁵⁴ *Id.*

²⁵⁵ *Id.*

os representantes não têm advogado em prol dos quilombos junto ao INCRA.²⁵⁶ Como observado acima, o INCRA tem dado prioridade a situações mais voláteis, particularmente as referentes ao MST, e poucos quilombos urbanos que reivindicam as mesmas terras apresentam potencial de provocar agitações.²⁵⁷ Nessas circunstâncias, o processo de titulação para as comunidades com grau de polêmica menor, como Alto da Serra é adiado com eficácia.²⁵⁸ A ONG Koinonia começou a preencher o vácuo de defesa em nome de quilombos específicos como Alto da Serra, Marambaia e Santana, mas sem a ACQUILERJ, os quilombos como um todo não contam com uma presença política organizada.

Ao contrário da ACQUILERJ, o MST é extremamente organizado e seus membros expressam solidariedade considerável em apoio à campanha da organização para a obtenção de propriedade para os pobres rurais, sem terra. Esse contraste se reflete nas estatísticas de titulação. De 2003 a 2004, 118.000 famílias afiliadas ao MST obtiveram titulação através do INCRA.²⁵⁹ No mesmo período, os quilombos obtiveram titulação coletiva para apenas 509 famílias, em 12 comunidades.²⁶⁰ Para obter o mesmo grau de atenção do INCRA, os quilombos precisam de um esforço de defesa mais agressivo e unificado, no entanto isso será difícil por diversos motivos. O MST é um movimento de massa administrado por organizadores treinados, enquanto os quilombos são comunidades muito específicas, cada uma com história, identidade e metas de desenvolvimento distintas. Ademais, os líderes de cada associação comunitária são,

²⁵⁶ *Id.*

²⁵⁷ *Vide supra* Parte IV.A.1.

²⁵⁸ No entanto, o representante do INCRA confidenciou que uma visita pessoal de um único líder de quilombo, como o patriarca do Alto da Serra faria muito para atrair a atenção do INCRA para a comunidade. Entrevista no INCRA, *supra* nota 47.

²⁵⁹ Bradley S. Romig, *Agriculture in Brazil and Its Effect on Deforestation and the Landless Movement: A Government's Attempt to Balance Agricultural Success and Social Collateral Damage*, 11 DRAKE J. AGRIC. L. 81, 98 (2006) (citando *Settlements Fall Below Lula's Goal in 2004*, GAZETA MERCANTIL ONLINE, 20 de janeiro de 2005). O MST sustenta que o número de famílias assentadas é muito menor do que o alegado pelo INCRA; o MST diz, por exemplo, que em 2004, apenas 25.000 famílias estavam assentadas. Isso diminui por comparação o número de famílias de quilombolas que estavam assentadas. *Id.*

²⁶⁰ *Vide* gráficos, *supra* Parte II.B.2.

acima de tudo, membros da comunidade que vivem e trabalham a terra. Eles não têm tempo nem recursos para atuar como defensores políticos.

D. Desafios Enfrentados pelos Quilombos na Obtenção de Acesso a Ferramentas para o Desenvolvimento Socioeconômico

Além dos obstáculos enfrentados pelos quilombos na aquisição da titulação oficial da terra, os afro-brasileiros também encontram desafios consideráveis para a obtenção de financiamento para os projetos de desenvolvimento socioeconômico. Tais desafios surgem em níveis múltiplos. Os quilombos se deparam com obstáculos que vão da desqualificação na participação de tais projetos por falta da titulação da terra, e uma confusa estrutura decisória no governo brasileiro, à complicada aplicação dos processos geralmente associados a esses financiamentos aprovados, à falta de conhecimento das ONGs e das próprias comunidades, quanto as fontes de financiamento em potencial.

1. Desafios no Nível Governamental

Antes de 2003, as funções do INCRA incluíam, além da titulação da terra, a outorga de concessões aos quilombos para projetos de desenvolvimento socioeconômico.²⁶¹ A inclusão dessas atividades de financiamento no conjunto de funções do órgão fazia sentido porque o INCRA tinha grande familiaridade com os quilombos por gerir o processo de titulação.²⁶² Mas apesar do INCRA deter o conhecimento para a tomada de decisões de financiamento, esse sistema era problemático porque, muitas vezes, os recursos do INCRA eram direcionados a

²⁶¹ Entrevista no INCRA, *supra* nota 47.

²⁶² *Id.*

outras questões mais prementes, como a resolução de controvérsias sobre terras e a gestão dos processos de titulação.²⁶³

O Decreto 4.887 mudou a forma de financiamento governamental dos projetos de desenvolvimento econômico e social dos quilombos.²⁶⁴ Em 2003, o Presidente Lula transferiu a responsabilidade de financiamento do INCRA²⁶⁵ para um órgão novo, a SEPPIR.²⁶⁶ Os observadores divergem quanto a efetiva capacitação da SEPPIR para o desempenho dessas responsabilidades. Um representante do INCRA explicou que sendo um órgão novo, a SEPPIR não dispõe de infraestrutura para ser muito eficaz, e não tem o conhecimento operacional que o INCRA detém sobre os quilombos.²⁶⁷ Por outro lado, os representantes da Petrobras dizem que a SEPPIR é muito útil e eficaz, especificamente em relação ao financiamento de projetos de desenvolvimento em pequena escala.²⁶⁸

A SEPPIR aceita requerimentos on-line dos quilombos, para projetos de desenvolvimento, dando prioridade aos projetos que dão ênfase ao desenvolvimento local.²⁶⁹ No passado, por exemplo, a SEPPIR financiou o treinamento de gestores de comunidades quilombola.²⁷⁰ Ademais, a missão da SEPPIR vai muito além do financiamento dos projetos dos

²⁶³ *Id.* Ele explicou que, em geral, as prioridades do INCRA são paralelas às questões que envolvem grande controvérsia e conflitos. A questão do financiamento costuma ser sobrepujada por questões de maior prioridade. *Vide também* Parte IV.B.

²⁶⁴ Esse representante acredita que o Decreto 4887 foi implementado com a intenção de discriminar com base na raça. O INCRA continua responsável pelo financiamento de projetos de desenvolvimento para os grupos que não são de quilombolas. O Decreto 4887 selecionou os grupos afro-brasileiros. *Id.*

²⁶⁵ *Id.* Ele explicou que o Decreto 4887 poderia ser interpretado de forma a permitir que o INCRA continuasse envolvido nas decisões de financiamento. Por exemplo, nos termos do Decreto 4887, O Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) pode trabalhar no desenvolvimento. Como o INCRA é tecnicamente um órgão subordinado ao MDA, também poderia ser considerado que o INCRA tem autoridade para o financiar projetos de desenvolvimento. Porém, o conselho interno do INCRA optou por não interpretar o Decreto dessa forma. *Id.*

²⁶⁶ *Id.*

²⁶⁷ *Id.*

²⁶⁸ Entrevista com representantes, Departamento CSR, Petrobras, no Rio de Janeiro, Brasil (11 de março de 2010) [doravante denominada Entrevista na Petrobras].

²⁶⁹ Entrevista por e-mail com o Subsecretário de Políticas para Comunidades Tradicionais, SEPPIR (11 de maio de 2010).

²⁷⁰ *Id.*

quilombos; ela inclui a coordenação de diversos ministérios, objetivando a promoção da igualdade racial e a adesão aos acordos internacionais de promoção da igualdade e combate ao racismo.²⁷¹ A alocação do pessoal do órgão reflete esses propósitos mais amplos. A SEPPIR conta com cerca de 130 funcionários; apenas nove tem a missão de trabalhar com as comunidades tradicionais, que incluem os quilombos.²⁷² Como ocorre com outras organizações que trabalham com os quilombos, os representantes da SEPPIR expressam o desejo de um quadro de funcionários maior, aumento do financiamento, e presença maior nos estados.²⁷³

O deslocamento da responsabilidade pelo financiamento dos projetos de desenvolvimento dos quilombolas de um órgão governamental para outro evidencia obstáculos múltiplos —no nível interno para a SEPPIR, enquanto órgão novo que não dispõe dos recursos e da infraestrutura para a concretização das suas muitas responsabilidades e, no nível externo, para que as comunidades entendam quem toma as decisões de financiamento. Por fim, o deslocamento da responsabilidade gerou confusão nas comunidades e ONGs que as auxiliam no processo de financiamento.

2. Desafios Apresentados pelos Financiadores Privados

Os projetos de desenvolvimento dos quilombolas nem sempre são convenientes para as empresas financiadoras. Representantes da Petrobras, a maior empresa do Brasil,²⁷⁴ explicaram dois desafios em potencial para a aprovação de subvenções aos quilombos. Em primeiro lugar, a Divisão de Responsabilidade Social Empresarial da Petrobras (CSR) financia principalmente projetos de desenvolvimento de larga escala, como a instalação de sistemas de saneamento e

²⁷¹ *Id.*

²⁷² *Id.*

²⁷³ *Id.*

²⁷⁴ Forbes.com, The Global 2000, http://www.forbes.com/lists/2009/18/global-09_The-Global-2000_Country.html (última visita 10 de abril de 2010). A União detém 55,6% das ações ordinárias da Petrobras. *Vide* <http://www2.petrobras.com.br/ri/ing/InformacoesAcionistas/ComposicaoCapitalSocial.asp> (última visita 9 de junho de 2010).

eletricidade.²⁷⁵ Em segundo lugar, o processo de requerimento da empresa é longo, e geralmente é necessário o auxílio de uma ONG.²⁷⁶

A Divisão CSR conta com um orçamento para subvenções de 600 milhões de dólares dos Estados Unidos para um período de seis anos.²⁷⁷ Não é de surpreender que a Petrobras dê ênfase a projetos de maior escala, que vão aproximadamente de \$50.000 a \$1,2 milhões por projeto.²⁷⁸ Muitos projetos de desenvolvimento sugeridos pelas comunidades de Alto da Serra, Matambaia e Santana —incluindo o treinamento de artesão para o trabalho na fabricação de joias e artesanato e a criação de produtos alimentícios, como geleias —requer \$5.000 ou menos.²⁷⁹ Seria inútil solicitar à Petrobras o financiamento de projetos de escala tão pequena.

Mesmo que um quilombola pudesse identificar um projeto adequado, é improvável que conseguisse concluir o processo de requerimento, que exige esforço e planejamento significativos. A Petrobras realiza quatro níveis de avaliação dos requerimentos que recebe: certificação de que toda a documentação foi apresentada de forma adequada; classificação do projeto usando os critérios predeterminados; avaliação da vulnerabilidade social da comunidade solicitante; e garantia da seleção de um grupo dessemelhante de projetos.²⁸⁰ Além disso, a empresa exige que os solicitantes apresentem um plano de investimento, de quatro anos, para cada projeto.²⁸¹ Em geral, os projetos têm um cronograma de vinte e quatro meses, com opção

²⁷⁵ Entrevista na Petrobras, *supra* nota 268.

²⁷⁶ *Id.*

²⁷⁷ *Id.*

²⁷⁸ *Id.*

²⁷⁹ Entrevistas com a Comunidade Alto da Serra, *supra* nota 65; entrevista com a Comunidade Marambaia, *supra* nota 68; entrevista com a Comunidade Santana, *supra* nota 75.

²⁸⁰ Entrevista na Petrobras, *supra* nota 268.

²⁸¹ *Id.* A Petrobras descobriu que comunidades não familiarizadas com o uso de financiamento empresarial mudaram de ideia sobre os projetos durante a fase de implementação e acreditam que podem receber financiamento adicional sem novo requerimento. Os quilombos estão acostumados à tentativa e aprendizagem —e, depois, tentar novamente. Por outro lado, os executivos da Petrobras não querem considerar essa abordagem; querem resultados.

de renovação ao final dos dois anos, se o andamento do projeto for bom.²⁸² A maioria dos quilombos não está bem equipada para lidar com essas exigências complexas, que requerem tanta documentação, se não tiverem o apoio de uma ONG.²⁸³

Essa estrutura de financiamento demonstra uma desconexão clara na relação entre os quilombos e os seus financiadores em potencial. A Petrobras admite, de fato, que a sua estrutura não foi projetada para acomodar as expectativas das comunidades de quilombolas. A cultura empresarial da Petrobras privilegia relatórios por escrito, porém muitos quilombos têm tradição oral.²⁸⁴ Ademais, o conceito de prazos, familiar aos núcleos empresariais, pode não ser muito valorizado nas comunidades de quilombolas.²⁸⁵ Essas comunidades também desconhecem a participação em abordagens estratégicas e integradas para o desenvolvimento de projetos nos quais atuem como parceiros integrais.²⁸⁶ A Petrobras visa financiar projetos que sejam iniciados por e exijam a participação ativa das comunidades, porque sua experiência demonstra que esses projetos são os que apresentam maior probabilidade de ter êxito. Em decorrência disso tudo, a Petrobras facilita os requerimentos de subvenções para as comunidades que são bem organizadas e cujos projetos serão implementados com a ajuda de uma ONG.²⁸⁷

Apesar desses obstáculos, a Petrobras financiou de 20 a 25 projetos de quilombolas.²⁸⁸ Por isso, a empresa ainda pode ser um financiador viável para projetos de quilombolas de grande escala, principalmente se a comunidade solicitante apresentar uma parceria com uma ONG.

²⁸² *Id.*

²⁸³ *Id.* A Petrobras apresentou vários exemplos de organizações parceiras com as quais trabalhou bem no passado e com as quais prevê a continuidade do relacionamento: Instituto Palmares de Direitos Humanos, SEPIR, Koinonia, Mariana Criola e Justiça Global. *Id.*

²⁸⁴ *Id.*

²⁸⁵ *Id.*

²⁸⁶ *Id.*

²⁸⁷ *Id.*

²⁸⁸ *Id.*

Os quilombos que estão em busca de financiamento privado podem encontrar mais um grande desafio: a resistência dos doadores para o financiamento de projetos de quilombolas, em geral. Tal como demonstrado na Parte IV.C, os quilombos sofrem frequentemente a atenção negativa da mídia e as suas reivindicações ao direito à terra são, muitas vezes, ligadas a debates contenciosos sobre ação afirmativa. A ação direta de inconstitucionalidade, ainda sem decisão, descrita na Parte II.B.2 também ilustra que o *status* das comunidades de quilombolas é muito contestado no Brasil. Portanto, na medida em que os financiadores privados procuram evitar controvérsias políticas, eles podem esquivar-se do financiamento dos quilombos, favorecendo projetos de desenvolvimento menos controversos.

V. CONCLUSÃO

Desde a promulgação da Constituição de 1988, o Brasil obteve avanços legislativos concretos para o aumento do acesso à terra, pelas comunidades de quilombolas. O Artigo 68 do ACDT sacramenta —de forma sucinta, porém indubitável— o direito dos quilombos à própria terra, sendo que numerosas leis e regulamentos subsequentes criaram um processo passo a passo de titulação da terra. Como muitas nações irmãs da região, o Brasil reconheceu que o acesso crescente à terra ajuda à promoção tanto da segurança econômica quanto da estabilidade social. Um sistema abrangente e eficaz de titulação da terra é muito necessário no Brasil, onde os afro-americanos constituem quase metade da população, e a propriedade da terra permanece muito concentrada.

Contudo, apesar dessas conquistas legislativas, ainda há desafios significativos. As estruturas e procedimentos burocráticos complexos, o tratamento negativo dado pela mídia e a exclusão social dos quilombos da sociedade brasileira tornam difícil a implementação de leis e regulamentos de titulação. Tudo isso faz com que o progresso na outorga da titulação seja lento.

Mesmo após a obtenção da titulação legal, os quilombos enfrentam obstáculos consideráveis na obtenção de financiamento para os projetos de desenvolvimento socioeconômico. A titulação coletiva da terra e as portas para o desenvolvimento socioeconômico que tal titulação hipoteticamente abriria, permanecem fora do alcance de muitos afro-brasileiros.

Sob esses desafios encontram-se diferenças conceituais quanto o significado de ser um “quilombola”. A questão de como deve ser definida a identidade quilombola —se por descendência direta de escravos fugitivos ou pelo uso comunal da terra na atualidade— é um tema fundamental que continua a estimular o debate político e jurídico. Entretanto, como demonstram os perfis dos quilombos Alto da Serra, Marambaia e Santana, o êxito no processo de titulação pode depender não apenas da “legitimidade” da reivindicação histórica de um quilombo, mas também de pressões políticas, sociais e econômicas dentro e à volta de cada comunidade.

Os três países retratados acima —Colômbia, Nicarágua e Equador— demonstram um tópico similar. Tal como o Brasil, eles tentam ampliar o acesso à terra através de processos de titulação, no entanto cada um enfrenta desafios singulares fundamentados na história, política e prioridades locais. O regionalismo, por exemplo, retarda a titulação na Nicarágua e a violência na fronteira obstrui a titulação na Colômbia. Todavia, emergem empecilhos comuns. Tanto na Nicarágua quanto no Brasil, os afro-latinos lutam para uma mobilização eficaz, e os intermináveis procedimentos burocráticos de titulação, tanto na Colômbia quanto no Brasil, continuam a frustrar quem requer terras.

Nas duas últimas décadas, o Brasil tentou, através de um sistema de titulação, remediar os efeitos de séculos de escravidão. Essa não é uma missão simples. A meta de obter maior acesso à terra, e a estabilidade social e segurança econômica decorrentes desse acesso, têm de

continuar a ser um imperativo político e jurídico. Mas com esforços combinados e contínuos — de ONGs, de parceiros do setor privado, do governo e dos próprios quilombos— o Brasil pode ampliar o acesso dos cidadãos à terra.

Apêndice 1.A. – Siglas

AGU – Advogado Geral da União

ANC – Assembleia Nacional Constituinte

AQUILERJ – Associação de Comunidades Quilombolas do Estado do Rio de Janeiro

CONADETI – *Comisión Nacional de Demarcación y Titulación* (Comissão Nacional de Demarcação e Titulação)

CSR – *Corporate Social Responsibility* (Responsabilidade Social Empresarial)

CTAs – *Circunscripciones Territoriales Afroecuatorianas* (Circunscções Territoriais Afro-Equatorianas)

FCP – Fundação Cultural Palmares

FSLN – *Frente Sandinista de Liberación Nacional* (Frente Sandinista de Liberação Nacional)

INCRA – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária

INDA – *Instituto Nacional de Desarrollo Agrario* (Instituto Nacional para o Desenvolvimento Agrário)

MST – Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra

ONG – Organização Não Governamental

PND – *Plan Nacional de Desarrollo* (Plano Nacional de Desenvolvimento)

RTID – Relatório Técnico de Identificação e Delimitação

SEPPIR – Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial

Apêndice 1.B. – Alunos Participantes da Faculdade de Direito Duke

Jordan Botjer, Bel. em Direito, 2010

Noah Browne, Bel. em Direito e Ms. em Direito Internacional e Comparado, 2011

Anne Dana, Bela. em Direito e Ms. em Antropologia Cultural, 2011

Patrick Duggan, Bel. em Direito e Ms. em Política e Ciência Ambiental, 2010

Jacy Gaige, Bela. em Direito e Ms. em Ciências Humanas/Jornalismo, 2012

Patricia Hammond, Bela. em Direito, 2011

Almira Moronne, Bela. em Direito, 2011

Sheena Paul, Bela. em Direito, 2010

Frank Alexis Rodríguez Palacios, Bel. em Direito e Ms. em Direito Internacional e Comparado, 2011

Katherine Shea, Bela. em Direito, 2010

Tradução e ajuda na pesquisa:

Laura Duncan

Apêndice 1.C. – Entrevistas

Entrevistas em Seminário que Antecedeu a Viagem (ordenadas por data):

Professor de Antropologia e Sociologia da Universidade de Richmond, conferência telefônica a partir da Universidade Duke, 9 de fevereiro de 2010.

Diretor Executivo do Centro Duke de Direitos Humanos e Diretor Adjunto do Programa Internacional de Estudos Comparados, entrevista e treinamento na Escola de Direito da Universidade Duke, 18 de fevereiro de 2010.

Advogado brasileiro e membro de uma comunidade de quilombolas situada fora de São Paulo, conferência telefônica a partir da Universidade Duke, 23 de fevereiro de 2010.

Professor Adjunto da Universidade do Texas, Departamento de Administração, conferência Telefônica a partir da Universidade Duke, 25 de fevereiro de 2010.

Especialista Sênior em Administração da Terra, Banco Mundial, 25 de fevereiro de 2010.

Entrevistas no País(ordenadas por data):

Avaliador e Projeto, Koinonia, 8 de março de 2010.

Advogado, Comissão Pro-Índio São Paulo, 8 de março de 2010.

Promotor Público, Ministério Público Federal, Estado do Rio de Janeiro, 8 de março de 2010.

Professor de Direito, Escola de Direito da Fundação Getúlio, 8 de março de 2010.

Assessor de Restauração, Instituto Terra, 9–10 de março de 2010.

Professor de Antropologia, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, 8–10 de março de 2010.

Prefeitura do Rio de Janeiro, 8 de março de 2010.

Membros do quilombo Alto da Serra, 9–10 de março de 2010.

Membros do quilombo Marambaia, 9–10 de março de 2010.

Membros do quilombo Santana, 9–10 de março de 2010.

Advogado, Campos Mello Advogados, 11 de março de 2010.

Representantes, Departamento CSR, Petrobras, 11 de março de 2010.

Economista Agrário, INCRA, 11 de março de 2010.

Contexto dos Direitos Coletivos dos Quilombolas: Comunidades Afro-Latinas na América Latina

Os afro-latinos descendem de 12 milhões de africanos levados para as Américas durante o período do tráfico de escravos, sendo estimado que 50% dessas pessoas foram para o Brasil. No século XVII, entre 11.000 e 30.000 africanos na América Latina escaparam da escravidão e constituíram comunidades independentes, geralmente em áreas rurais remotas, onde desenvolveram identidades raciais, culturais e políticas distintas.

A partir da década de 1980, os afro-latinos passaram a advogar o reconhecimento constitucional e políticas públicas de combate à discriminação racial, inclusão de raça e cor nos recenseamentos, promoção de ação afirmativa e obtenção do direito à terra para as comunidades descendentes de escravos fugitivos. Quinze comunidades implementaram direitos coletivos para grupos autóctones, mas apenas Brasil, Colômbia, Equador, Guatemala, Honduras e Nicarágua adotaram alguma forma de direito coletivo para os afro-latinos. A disparidade dos direitos coletivos entre as regiões deve-se a diferenças de tamanho das populações, força política e autodeterminação das comunidades.

Em geral, os afro-latinos obtiveram direitos coletivos de duas formas. Nos países em que são considerados grupos étnicos com cultura distinta, eles obtiveram direitos coletivos para a preservação da própria cultura. Exemplos são Guatemala, Honduras e Nicarágua. Nos países em que os afro-latinos são considerados principalmente grupos raciais marginalizados, eles obtiveram direitos coletivos separados que visam combater a discriminação racial. Em alguns países, os afro-latinos são incluídos nas duas categorias e obtiveram direitos coletivos através dos dois mecanismos. Brasil, Colômbia e Equador são três exemplos. No entanto, o fundamento jurídico e social dos direitos coletivos para os descendentes de escravos africanos ainda é uma questão muito contestada em toda a América Latina.

COLÔMBIA

História: Os *cimarrones* são os escravos fugitivos e seus descendentes. Eles vivem em *palenques* situados em regiões costeiras rurais. Na Colômbia encontra-se a segunda maior população de afro-descendentes na América Latina, estimada em 19 a 26% da população colombiana.

Legislação: A Constituição de 1991 reconhece o direito dos afro-colombianos à propriedade coletiva e também os seus direitos econômicos e coletivos. Em 1993 foi adotada a Lei 70 para regulamentar a titulação da terra. Ela exclui áreas urbanas, parques nacionais e terras para a segurança e defesa nacionais.

Situação Atual: INCODER é o órgão governamental que supervisiona o processo de titulação da terra. Hoje, cerca de 90% da terra originalmente designada como território afro-colombiano foi formalmente cedida às respectivas comunidades.

Desafios: 1) itens da Lei 70 ainda não foram implementados; 2) alguns requerimentos de titulação ficam no ostracismo; 3) mecanismos inadequados para a resolução de controvérsias sobre a terra; 4) grande deslocamento interno de afro-colombianos da própria terra devido a agronegócios, plantação de coca e projetos de desenvolvimento.

EQUADOR

História: Os afro-equatorianos constituem 5% da população. Os primeiros escravos chegaram em 1532 e em 1599 havia confederações autônomas e *palenques* de afrodescendentes. Após a abolição da escravatura, as comunidades deram início ao processo de reconhecimento coletivo.

Legislação: A Constituição de 2008 reconhece as comunidades afro-equatorianas e as reivindicações de preservação do direito às terras comunais e dos ancestrais e da estrutura social. Uma comunidade afro-equatoriana pode designar-se uma comunidade coletiva mediante 2/3 dos votos.

Situação Atual: 60% dos afro-equatorianos não possui título legítimo da terra ocupada. Uma campanha de titulação em massa ocorre desde 2009. O Plano de Desenvolvimento nacional de 2007-2010 visa o aumento da participação dos afro-equatorianos na elaboração de políticas.

Desafios: 1) violência: resquícios do conflito na Colômbia interferem com a titulação da terra; 2) tráfico de terras: fazendeiros migratórios forçam as comunidades a vender ou abandonar a terra cortando madeira ou com ameaças de violência; 3) falta de recursos; 4) degradação ambiental decorrente de produtos químicos de indústrias de palmito e fazendas de

NICARÁGUA

História: Grupos autóctones, afro-nicaraguenses e carabas constituem 10% da população e habitam a área costeira do Atlântico. A região continuou semiautônoma durante todo o século XX e recebeu autonomia oficial em 1987.

Legislação: A Constituição de 1987 reconhece os grupos afro-nicaraguenses e garante direitos culturais e direitos a terras coletivas idênticos aos dos grupos autóctones. A Lei 445, promulgada em 2003, estabeleceu um órgão governamental, CONADETI, para a demarcação e titulação das terras comunais.

Situação Atual: O CONADETI emitiu seis títulos em 2006, um em 2008 e seis em 2009. No final de 2009, o CONADETI anunciou planos de conclusão do processo de titulação em 2010, apesar de críticos dizerem que o processo seria demasiado rápido e que ficaria incompleto.

Desafios: 1) determinação de acordos de divisão de poderes entre os conselhos regionais e o governo central; 2) oposição política à reforma agrária; 3) falta de habilidade política e advocacia no nível local; 4) atrasos no processo administrativo.



BRASIL

História: O Brasil foi o último país no hemisfério ocidental a declarar a escravidão ilegal. Durante a época da escravidão, o Brasil importou quatro milhões de escravos africanos – mais do que qualquer outro país no mundo. Hoje, o Brasil tem a maior população de afro-latinos das Américas Central e do Sul – aproximadamente 45% da população brasileira – porém os afro-latinos também constituem 69% das pessoas que vivem em pobreza extrema.

Escravos libertados e fugitivos formaram os “quilombos”, ou comunidades de escravos fugitivos. Da criação ao final do século XX, os quilombos não tiveram direito à terra. Na década de 1980, ativistas afro-brasileiros demandaram direitos iguais e completos na nova Constituição Brasileira de 1988. Uma das exigências era a outorga de terra aos negros de áreas rurais. O resultado foi um compromisso: as comunidades que conseguissem comprovar a origem quilombola teriam direito à outorga de terras.

Legislação: O Artigo 68 do ADCT – uma frase única porém robusta – concede direitos coletivos aos quilombos. Em 2003, o governo federal promulgou o Decreto presidencial 4.887, que determinava os procedimentos para que os quilombos recebessem a titulação coletiva da terra. Esse processo é supervisionado pelo Instituto Nacional da Colonização e Reforma Agrária (INCRA). Em 2009, o governo emitiu a Instrução Normativa 57, que fornecia uma série detalhada de etapas que cada quilombo teria de seguir para a obtenção da titulação. Juntos, o Decreto 4.887 e a Instrução Normativa 57 estabelecem o embasamento das leis e a regulamentação da titulação de terras dos quilombos no nível nacional.

O processo de titulação da terra de um quilombo consiste em uma série complexa de dezessete etapas. A primeira etapa do processo, que é a autoidentificação, ocorre quando uma comunidade se declara oficialmente um quilombo. Depois que uma comunidade se declara oficialmente um quilombo, ela tem de criar uma associação comunitária e registrá-la na FCP. Depois, o INCRA entra no processo e demarca o território, cria um Relatório de Identificação e Delimitação (RTID) que identifica a terra que o órgão pretende outorgar ao Quilombo. O INCRA publica o RTID nos diários oficiais da União e do estado, após o que há um prazo de noventa dias para as pessoas e os órgãos governamentais contestarem o relatório. O comitê regional de decisão do INCRA terá poder de decisão em relação a essas contestações e, depois de solucionadas, será publicado um RTID final.

Situação Atual: Apesar de ser uma realização significativa, o Artigo 68 do ADCT não acarretou o amplo reconhecimento dos direitos dos quilombolas à terra. Mais de vinte anos após a promulgação da nova Constituição, o governo outorgou poucos títulos de terras coletivas aos quilombolas. A grande maioria das reivindicações de quilombolas à terra define em uma das etapas intermediárias do processo de titulação. Os quilombos apresentaram 1.054 requerimentos desde 1995, porém o governo outorgou apenas 106 títulos de propriedade. Além disso, a maior parte desses requerimentos não completou a etapa de demarcação oficial da terra (RTID). Em seguida, o governo concede a titulação não transferível da terra à comunidade como um todo.

Desafios: Em geral, os que advogam pelas comunidades de quilombolas criticam o processo de titulação da terra, como muito complicado. No entanto, outros grupos no Brasil, argumentam que o processo de titulação é ilegal. Em 2004 o Partido da Frente Liberal propôs a Ação Direta de Inconstitucionalidade No. 3239 ao Supremo Tribunal Federal, alegando que as disposições principais do Decreto 4.887 são inconstitucionais e que o Decreto deve ser revogado.

O Brasil também enfrenta muitos outros desafios, que incluem a complexa burocracia governamental, a atitude negativa da mídia para com a outorga da titulação da terra, a exclusão social das comunidades quilombolas da sociedade brasileira, e as dificuldades que essas comunidades enfrentam no acesso às ferramentas para o desenvolvimento socioeconômico.