

Quilombos¹

José Mauricio Arruti²

Objeto aberto

Não é possível falar deles sem adjetivá-los. Seja por meio da fórmula legal que lança mão de “remanescentes”, ou das tentativas de ajuste desta, por meio de “contemporâneos”. Seja ainda por que são necessárias distinções entre estes, quando se usa “urbanos” ou “rurais”. Ou, quando se quer tipificá-los, por meio de “agrícola”, “extrativista”, “nômade” etc. Ou, finalmente, quando se fala em “históricos”, de forma complementar ou concorrente àquelas formas anteriores, já que falar em “quilombos históricos” tem servido tanto para especificar quanto para deslegitimar os “quilombos contemporâneos”.

Depois de adjetivá-lo, porém, é ainda necessário definir qual o conteúdo que cabe a cada adjetivo, já que se trata de uma categoria em disputa. Não apenas em função de seu caráter polissêmico, aberto, com grandes variações empíricas de ocorrência no tempo e no espaço. Mas uma disputa em torno de como o plano analítico se conecta com os planos político e normativo. Uma disputa travada entre antropólogos e historiadores, mas também entre estes; travada na imprensa, no parlamento e nas decisões judiciais. Tais disputas, que continuam em aberto, fazem com que este texto, que deveria oferecer uma visão sintética do tema e mesmo uma definição de quilombo, tenha que ser construído como a introdução a uma problemática, um texto cujo objeto não “é”, mas sim “está em curso”.

Não deveria ser necessário, mas, justamente devido a este caráter problemático, vale ressaltar que ao apreendermos o quilombo como um objeto em disputa, em processo, aberto, não estamos afirmando-o como um signo sem significante. Pelo contrário, estamos reconhecendo que, entre a enorme variedade de formações sociais coletivas contemporâneas, que derivaram direta ou indiretamente das contradições internas ou mesmo da dissolução da ordem escravista e o termo “quilombo” há uma construção conceitual: o “significado contemporâneo de Quilombo”. O que está em disputa, portanto, não é a existência destas formações sociais, nem mesmo das suas justas demandas, mas a maior ou menor largueza pela qual o conceito as abarcará, ou excluirá completamente. Está em jogo o quanto de realidade social o conceito será capaz de fazer reconhecer. Qual parcela da realidade ganhará, por meio deste

1 Este ensaio apropria-se e atualiza, de forma muito sintética, os capítulos iniciais do livro “Mocambo...” (Arruti, 2006), mas também pode ser lido como um retorno crítico ao meu próprio ponto de partida sobre o tema (Arruti, 1997).

2 Historiador (UFF), mestre e doutor em Antropologia Social (MN-UFRJ), pesquisador associado do CEBRAP, editor do site Observatório Quilombola e professor do departamento de Pós-Graduação em Educação da PUC-RJ.

reconhecimento, uma nova realidade, jurídica, política, administrativa e mesmo social. Enfim, qual o modelo normativo que derivará do reconhecimento desta grande variedade de situações empíricas ou que será imposto a elas.

Ainda assim, ou justo por causa disso, é necessário escolher um ponto de partida, ou um caminho de entrada. Tomemos aquele que nos é oferecido em um documento do extinto Grupo de Trabalho sobre Comunidades Negras Rurais da Associação Brasileira de Antropologia (ABA). Ele nos será estratégico por uma série de razões que serão abordadas em seguida. O documento inicia reconhecendo que “ainda que tenha um conteúdo histórico, o [termo ‘quilombo’] vem sendo ressemantizado” pela literatura especializada³ e pelas entidades da sociedade civil que trabalhavam junto aos “segmentos negros em diferentes contextos e regiões do Brasil”. Partindo de uma definição negativa – eles não se referem a resíduos, não são isolados, não têm sempre origem em movimentos de rebeldia, não se definem pelo número de membros, não fazem uma apropriação individual da terra – o documento propõe que os quilombos sejam tomados como “grupos que desenvolveram práticas de resistência na manutenção e reprodução de seus modos de vida característicos num determinado lugar”, cuja identidade se define por “uma referência histórica comum, construída a partir de vivências e valores partilhados”. Nesse sentido, eles constituiriam “grupos étnicos”, isto é, “um tipo organizacional que confere pertencimento através de normas e meios empregados para indicar afiliação ou exclusão”, segundo a definição de Fredrick Barth (ABA, 1994). Apesar desta escolha teórica, eles seriam caracterizados também por alguns traços substantivos, todos relativos à sua territorialidade, como o predomínio do uso comum e a utilização dessas áreas obedecendo à sazonalidade das suas atividades produtivas ou outras, “caracterizando diferentes formas de uso e ocupação do espaço, que tomam por base laços de parentesco e vizinhança, assentados em relações de solidariedade e reciprocidade” (idem)⁴.

A informação não consta do documento, mas ele foi elaborado em respostas à crescente demanda por uma definição judiciosa e de caráter científico que permitisse sustentar as ações que começavam a ser movidas no campo jurídico tendo em vista a aplicação dos novos dispositivos da Constituição Federal sobre o tema⁵. Por isso, e baseando-se na existência de um termo de cooperação entre a ABA e o Ministério Público Federal – motivado pelas ações relativas aos povos indígenas – o documento encerra indicando que nos “processos que envolvam a aplicação do artigo 68 do ADCT da Constituição de 1988, caberá à Associação Brasileira de Antropologia a indicação de peritos para os laudos antropológicos que se fizerem necessários”.

3 Apenas Clóvis Moura, Décio Freitas e Abdias do Nascimento eram citados expressamente.

4 *Documento do Grupo de Trabalho sobre Comunidades Negras Rurais* (Rio de Janeiro, 17-18 de outubro de 1994), produzido a partir de uma reunião que precedeu o XIX Encontro da ABA (Niterói, 20-27 de março de 1994) e que contou com a participação de Ilka Boaventura Leite, Neusa Gusmão, Lúcia Andrade, Dimas Salustiano da Silva, Eliane Cantarino O'Dwyer e João Pacheco de Oliveira (que assina o documento, como presidente ABA).

5 Em especial do artigo 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT – CF 1988), que nos oferece a seguinte formulação, insuspeitamente produtiva em sua precariedade: “Aos remanescentes das comunidades de quilombos que estejam ocupando suas terras é reconhecida a propriedade definitiva, devendo o Estado emitir-lhes os títulos respectivos”.

Temos assim, reunidos, praticamente todos os elementos necessários para seguirmos adiante. Primeiro, a própria circunstância de elaboração desta definição mínima nos informa tanto sobre o papel de decodificação desempenhado pela Antropologia, quanto sobre a função de nomeação oficial à qual o documento responde. Segundo, tal nomeação está sustentada no conceito de grupo étnico e na observação de uma formação territorial específica, caracterizada pelo uso comum. Finalmente, tal nomeação seria fruto de uma seqüência de ressemantizações do termo quilombo, operadas tanto no campo acadêmico quanto no campo do movimento social. Fica faltando fazer menção apenas à presença do termo “remanescente”, importante na redação do artigo constitucional, mas ao qual o documento não se atribui o peso devido. Tais pontos servirão de pauta à nossa análise do conceito contemporâneo de quilombo.

Ressemantizações

As ressemantizações às quais o documento faz referência não decorrem apenas de uma compreensão mais objetiva do termo, mas de sucessivos agenciamentos simbólicos do quilombo, capazes de explicitar a base sobre a qual o artigo constitucional foi pensado e que justifica sua formulação vaga e desinformada.

A primeira definição de quilombo se dá no corpo das legislações colonial e imperial, conforme Almeida (1996) destacou, sob uma forma calculadamente vaga e ampla, capaz de permitir que um mesmo instrumento repressivo abarcasse o maior número de situações de interesse: na legislação colonial para caracterizar a existência de um quilombo bastava a reunião de cinco escravos fugidos ocupando ranchos permanentes, mas, depois, na legislação imperial, bastavam três escravos fugidos, mesmo que não formassem ranchos permanentes. Neste contexto, afirmar a existência de um quilombo significava apenas identificar um objeto de repressão, sem que isso necessitasse ou implicasse qualquer conhecimento objetivo sobre tal objeto.

A largueza do arco de situações concretas a que tal definição deu ensejo está apenas começando a ser revelada por uma historiografia recente e de grande capacidade de renovação. Ao lado do modelo típico do quilombo como Estado Africano no Brasil, composto de milhares de pessoas organizadas em diferentes aldeias, munidas de exército e realizando uma oposição sistemática à ordem vigente (Carneiro, 1958), vão emergindo situações tão diferentes quanto os pequenos grupos nômades, que viviam do assalto às senzalas, os grupos extrativistas, os pequenos produtores de alimentos que habitavam a periferia das cidades e realizavam comércio sistemático com os comerciantes da cidade (Reis e Gomes, 1996) e até mesmo as Casas de Angu, Zungús ou “Casas de quilombo”, que ocupavam o centro da própria cidade imperial em pleno século XIX (Soares, 1998). Locais de encontro de escravos de ganho ou fugidos, onde eles se reuniam para comer, descansar, praticar religião, trocar ou esconder mercadorias roubadas, tais formações urbanas nos servem de exemplos especialmente úteis da plasticidade do próprio conceito histórico de quilombo: vistas como foco de desordem em pleno centro da capital imperial e vigiadas ou assaltadas ao longo de todo o século XIX, elas eram

também relativamente toleradas pelas classes dominantes, devido ao seu papel na manutenção do precário equilíbrio daquela complexa ordem urbana.⁶

Com a instauração da ordem republicana, o termo quilombo não desaparece, mas sofre suas mais radicais ressemantizações, quando deixa de ser usado pela ordem repressiva para tornar-se metáfora corrente nos discursos políticos, como signo de resistência. A seguir passaremos muito rapidamente pelas três principais formas destas novas ressemantizações.

A primeira delas fala do quilombo como *resistência cultural*, tendo como tema central a persistência ou produção de uma cultura negra no Brasil. O tema está em pauta desde 1905, quando Nina Rodrigues, pela primeira vez, caracterizou Palmares como uma forma de persistência da África no Brasil, um retorno à “barbárie africana” (Rodrigues, 1977: 93). Nesse caso a pergunta que se impunha era em que medida os quilombos eram ou buscam ser reproduções do modo de vida africano, ou em que medida eles constituíam criações mais ou menos originais e propriamente americanas. Em que medida sua organização social e suas estruturas de poder reproduziam aquelas dos Estados africanos, operando como um meio de resistência cultural. Mais tarde essa mesma idéia perderia seu tom pejorativo para ser caracterizada por Artur Ramos como um fenômeno “contra-aculturativo” que surgiu como reação à desagregação cultural que o africano sofreu sob o regime de escravidão (Ramos, 1942: 137).

Nesse caso, o tema oscila entre a interpretação histórica e a antropológica, como no livro de Édson Carneiro, de grande influência sobre os trabalhos posteriores sobre o tema (Carneiro, 1958). Os poucos trabalhos sobre quilombos produzidos neste período correriam, portanto, sobre o leito culturalista, acompanhando a tendência dominante nas etnografias sobre cultos religiosos afro-brasileiros e tomando de empréstimo a pauta. Desde Nina Rodrigues até as décadas de 1950 e 1960 tais estudos buscavam uma “compreensão do mundo africano entre nós” (Peixoto, 2000: 123-125). Mediando criticamente essa pauta e os aportes da sociologia de Melville Herskovits, também Roger Bastide trabalharia com os quilombos ou *cimarrones* em termos de resistência cultural, ainda que essa resistência não significasse predominantemente uma “volta” ou uma “reconstituição” e sim uma continuidade com a África, já que ele caracteriza tais populações como prioritariamente constituídas de escravos recém-chegados (Bastide, 1967).

O segundo plano de ressemantização do quilombo passaria pela sua vinculação à resistência política, servindo de modelo para se pensar a relação (potencial) entre classes populares e ordem dominante. Neles a referência à África é substituída pela referência ao Estado ou às estruturas de dominação de classe e o quilombo (em

⁶ A referência à historiografia do quilombo é aqui, necessariamente vaga, incompleta e simplificadora, por não ser este o foco da nossa abordagem. Para uma visão completa do tema é necessário consultar os trabalhos dos historiadores João José Reis, Eduardo Silva e, em especial, Flávio Gomes, que tem se dedicado especificamente ao tema.

especial Palmares) serve para pensar as formas potencialmente revolucionárias de resistência popular. Se o problema teórico da contra-aculturação emergia do interior do debate propriamente acadêmico, mais tarde apropriado pelo movimento social negro, o problema da *resistência política de classe* nascia do próprio protesto político, ganhando espaço acadêmico na medida em que este também buscava tornar-se crítica política. A do seu livro, chama atenção justamente para isso: ele é homenageado por ter sido o primeiro a propor uma interpretação classista da luta de Palmares, ainda em 1929, nas páginas do jornal do Partido Comunista (Oliveira, 1988). dedicatória que Édson Carneiro faz a Astrogildo Pereira, na primeira edição brasileira⁷.

Esta interpretação classista só se realizaria plenamente nos trabalhos de fins dos anos 50, associadas, como lembram Reis e Gomes (1996:12) à ascensão dos movimentos de esquerda e à difusão do arcabouço marxista na historiografia e ciências sociais brasileiras. Surgem, então, os trabalhos de Clóvis Moura e Décio Freitas, entre outros, nos quais os quilombos e revoltas escravas passam a figurar como assunto de destaque. Assim, ao mesmo tempo em que se consolidava um tipo de interpretação sociológica da história do negro no Brasil, que tinha por motor a crítica à ideologia da democracia racial, tais trabalhos enfatizavam a *agência escrava*, perspectiva pela qual os quilombos são expressão histórica da resistência política. Em função desse recorte do objeto, os quilombos figurariam como uma “forma superior de luta contra a escravidão”, alternativa revolucionária às chamadas “formas passivas”, como o trabalho de má qualidade (“verdadeira guerra de guerrilha”), o suicídio e o aborto (“forma patética e complexa”) ou o justicamento do senhor (expressão de adesão ao “paternalismo” do sistema). A insurreição e o quilombo seriam “tentativas das classes dominadas de levantarem-se a fim de destruir a Ordem dominante e construir uma nova, momento superior da revolução social do proletariado no capitalismo” (Maestri, 1984:9-19)⁸.

O terceiro plano de ressemantização do quilombo é operado pelo movimento negro que, somando a perspectiva cultural ou racial à perspectiva política, elege o quilombo como ícone da “resistência negra”. Apesar de ser possível identificar tal apropriação desde a década de 50, com o jornal negro *O Quilombo*, de iniciativa de Abdias do Nascimento, ela só se tornaria sistemática ao longo dos anos 70, com a redescoberta de Palmares⁹. Inspirado diretamente no livro de Édson

7 “Intelectual firmemente engajado na luta contra o Estado Novo” (Oliveira, 1988), que associava o tema do quilombo de Palmares à capacidade de luta do povo pela liberdade, Carneiro não consegue publicar seu livro no Brasil assim que o finaliza, em 1944. Considerado um tema inoportuno à época, o livro só seria editado no México em 1946 e no Brasil em 1947, depois do fim da era Vargas, por iniciativa de Caio Prado Junior, na *Brasiliense* (idem).

8 As análises de Clóvis Moura (1972), por exemplo, dão destaque às táticas de luta e fuga utilizadas, associadas ao modelo das “guerras-de-guerrilha”, como na literatura contemporânea sobre as revoluções e sublevações socialistas na América Latina e Central. Como diria Darcy Ribeiro, em seu estilo direto e literário, no texto de orelha do livro de Décio Freitas, Palmares seria um exemplo desse desafio que a história brasileira apresentou às classes oprimidas: desencadear a revolução socialista que, apesar de necessária, fracassou por ser prematura.

9 Os primeiros registros disso são de 1971, quando da criação do Grupo Palmares por um pequeno grupo de militantes de Porto Alegre/RS (Silveira, 1997).

Carneiro, o movimento negro passa propõe o dia 20 de novembro (data em que se registra a morte de Zumbi do Palmares) como data alternativa ao treze de maio oficial e passa a convocar eventos anuais nesta data, insistindo ainda que os livros didáticos incluíssem a história do negro e, em especial, do Quilombo de Palmares (Silveira, 1997). Em 1978, no momento de sua fundação, o Movimento Negro Unificado Contra a Discriminação Racial (mais tarde abreviado para MNU) propôs que a data marcasse o Dia Nacional da Consciência Negra¹⁰. Em 1980, Abdias do Nascimento publica o livro “O Quilombismo”, onde buscava dar forma de tese “histórico-humanista” ao quilombo, tomando-o como movimento social de resistência física e cultural da população negra, que se estruturou não só na forma dos grupos fugidos para o interior das matas na época da escravidão, mas também, em um sentido bastante ampliado, na forma de todo e qualquer grupo tolerado pela ordem dominante em função de suas declaradas finalidades religiosas, recreativas, beneficentes, esportivas etc. Assim, nesta ressemantização, “Quilombo não significa escravo fugido. Quilombo quer dizer reunião fraterna e livre, solidariedade, convivência, comunhão existencial” (Nascimento, 1980: 263).

Daí em diante multiplicaram-se os usos desta interpretação do quilombo nas mais variadas manifestações populares, como a música, o carnaval, a literatura e o cinema (Hasenbalg, 1992). Um exemplo paradigmático da importância assumida por esta ressemantização foi a realização, em 20 de novembro de 1981, no Recife, da Missa dos Quilombos, marco do revisionismo histórico da Igreja no Brasil. Nela, pela primeira vez em todo o mundo católico, altos representantes da Igreja, reunidos em uma celebração coletiva destinada a uma multidão, se penitenciaram e pediram perdão pelo posicionamento histórico da Igreja diante dos negros, da África e, em especial, dos negros aquilombados (Hoornaert, 1982: 12), marcando uma inflexão ideológica dos agentes eclesiais engajados socialmente, até então refratários à questão racial. Outro exemplo seria dado pela discussão em torno dos chamados Monumentos Negros, que desembocaria no tombamento tanto do Terreiro de Candomblé da Casa Branca (Salvador, BA), quanto da Serra da Barriga (União dos Palmares - AL).

Acompanhando de perto, mas a contrapelo, tais ressemantizações, surgem ao longo dos anos 80 os primeiros estudos antropológicos sobre *comunidades negras rurais*¹¹, parte deles polemizando com a tendência em projetar sobre tais comunidades a metáfora do quilombo, assim como em lançar mão delas para dar continuidade à busca por “africanidades” no Brasil (Vogt e Fry, 1996: 20). Segundo um destes pesquisadores, a categoria que começava a ser proposta, entre o final dos anos de 1970 e início dos de 1980, de “comunidades negras incrustadas”, servia justamente para evitar as noções de “isolados negros” e de “quilombos”,

10 Algumas pesquisas surgem isoladamente e referidas a problemas muito diferentes (Vogt & Fry, 1981, 1982, 1983a e 1983b; Brandão, 1977; Soares, 1981 e Telles, s/d.), mas outra parte delas tem origem em um mesmo grupo de pesquisa, na USP, orientado pelo conceito de “etnicidade”: Gusmão, 1979; Queiroz, 1983 e Monteiro, 1985; Baiocchi, 1983 e Bandeira, 1988.

11 A proposta foi apresentada no mesmo ano de fundação do MNU, durante o seu primeiro congresso com representatividade nacional, realizado na Bahia sob forte repressão policial. Os congressistas eram acusados de racismo pelo governo baiano, com base na Lei Afonso Arinos (Nascimento e Eleakin, 1997)

consideradas inadequadas, ainda que se trabalhasse com a “hipótese de que as comunidades em estudo seriam resíduos de antigos quilombos, que se preservaram graças a seu isolamento histórico”. (Pereira, 1981:66-67).

É basicamente este contexto que explica a redação do artigo 68 (ADCT/CF-1988), incorporado à Carta Magna “no apagar das luzes”, em uma formulação “amputada”, de forma improvisada, sem uma proposta original clara¹². Existia um acordo claro em torno da idéia de que o “artigo 68” deveria ter um sentido de reparação dos prejuízos trazidos pelo processo de escravidão e por uma abolição que não foi acompanhada de nenhuma forma de compensação, como o acesso à terra, mas a partir daí, tudo estava em discussão¹³. A formulação inicial do Deputado Caó era a seguinte:

Acrescente, onde couber, no Título X (Disposições Transitórias), o seguinte artigo: Art. Fica declarada a propriedade definitiva das terras ocupadas pelas comunidades negras remanescentes de quilombos, devendo o Estado emitir-lhes os títulos respectivos. Ficam tombadas essas terras bem como documentos referentes à história dos quilombos no Brasil. (transcrito em Silva, 1997:14-15)

O termo inicialmente proposto, “remanescentes de quilombos”, não provocou debates, mantendo-se intacto em duas das três “emendas modificativas” que se seguiram à proposta original. O texto do artigo seria submetido a questionamentos, porém, com relação a dois pontos importantes: em torno do direito que seria reconhecido e em torno da historicidade do sujeito deste direito. Com relação ao primeiro ponto, o debate oscilou em aproximar as terras dos remanescentes de quilombos ora das *terras indígenas* (reconhecimento apenas da posse), ora de uma espécie de *usucapião especial* (necessidade de um tempo mínimo de ocupação), ora, finalmente, do *modelo de patrimônio* (quando se propunha apenas o *tombamento* das terras). Com relação ao segundo ponto, o debate tinha em vista a tentativa de circunscrever o sujeito deste direito à estrita e explícita historicidade do termo quilombo, ao se falar das “terras das comunidades negras remanescentes dos *antigos* quilombos” (grifo meu)¹⁴.

Quando, por fim, o texto da Constituição foi aprovado, prevaleceram os termos da formulação inicial, mas em uma redação extremamente sucinta, que não avançou sobre os poucos debates realizados. Fala-se em propriedade da terra e dispensa-se a ênfase na historicidade dos remanescentes, que seria, de fato, uma limitação. Por outro lado, inverte-se a formulação inicial que falava de “comuni-

12 Segundo o antropólogo e deputado federal José Carlos Sabóia, citado por Salustiano da Silva (1991: 60).

13 Conferir as propostas de emendas e os pareceres sobre elas, registrados no “Diário da Constituinte” e compilados por Dimas Salustiano da Silva, (Silva, 1997).

14 A “emenda modificativa” que apresentava simultaneamente a proposta de que as terras fossem apenas tombadas e que elas correspondessem aos quilombos históricos era de autoria de um deputado do PFL do Pará (ver transcrição da proposta em Silva, 1997:16). Como não obteve sucesso na criação destes dispositivos de contenção, mais tarde, em 1993, este mesmo deputado seria autor de um Projeto de Lei que propunha a simples supressão do citado artigo (Almeida, 1995:215).

dades remanescentes”, para se falar em “remanescentes das comunidades”, sem que isso tivesse debate ou justificativa registrados. A falta de uma explicitação dos critérios que definiriam estes sujeitos abriria espaço para interpretações que, como veremos adiante, insistem em não reconhecer o caráter coletivo do novo dispositivo de direito assim estabelecido. Por fim, é importante observar ainda que a proposta inicial foi desmembrada, fazendo com que a parte relativa ao *tombamento dos documentos relativo à história dos quilombos* coubesse no corpo permanente da Constituição, no capítulo da Cultura (CF, art. 215 e 216), enquanto a parte relativa à questão fundiária fosse exilada no corpo dito “transitório”, evidenciando o campo da cultura como o limite do reconhecimento público e político da “questão negra”. Não há, por fim, em sua redação final, uma avaliação dos possíveis desdobramentos práticos da constitucionalização do termo na forma de demandas fundiárias. Segundo um representante do Fórum Estadual de Comunidades Negras de São Paulo, a militância negra à época tinha, de fato, mais dúvidas que certezas com relação ao artigo e o seu texto final foi mais resultado de um esgotamento das referências e do tempo de debate, do que de qualquer consenso¹⁵. Uma interpretação que buscasse interpretar os novos direitos abertos pelo artigo 68 (ADCT/CF-88) com base nas supostas intenções do legislador esbarraria, portanto, na larga indefinição do seu texto e mesmo das suas intenções. No lugar disso, será mais adequado produzir um olhar genealógico sobre ele, assim como sobre a forma pela qual ele ganhou eficácia.

A relação de continuidade, ou ao menos de implicação, entre as ressemantizações históricas e a ressemantização constitucional de quilombo estabelece uma espécie de genealogia para o artigo 68 (ADCT/CF-88), centrada no seu agenciamento enquanto símbolo ou metáfora tanto da “resistência negra” – razão de *afirmação* - quanto do desrespeito histórico infligido a esta população – razão de *reparação*. Mas a compreensão da possibilidade de sua efetivação depende de uma segunda genealogia, de todo independente desta primeira. Uma genealogia que nasce no campo da militância pela Reforma Agrária e nos estudos sociológicos sobre o direito camponês, tendo por foco as regras e padrões específicos de transmissão, controle e acesso à terra. Essa militância havia tentado fazer com que a Constituição de 1988 avançasse não só na direção de mecanismos gerais de reforma agrária, mas também no reconhecimento destas modalidades específicas de direito à terra, fundamentais para a manutenção dos modelos de vida tradicionais encontrados nas regiões estudadas.

O embargo total destes novos mecanismos de reconhecimento e de reforma agrária na Constituição levou a que, alguns poucos anos depois da homologação da Constituição, o artigo 68 (ADCT/CF-88) figurasse aos olhos dessa militância e desta sociologia agrária, como uma alternativa viável às suas demandas. Surgem, então, as expectativas de que o citado artigo constitucional – aprovado justamente por ter sido proposto à margem de qualquer debate constitucional relativo à estrutura fundiária e à reforma agrária – corrigisse o malogro do Plano Nacional

15 Depoimento de Luiz Alberto, transcrito em Leitão (1999).

de Reforma Agrária¹⁶: ele aparecia como instrumento que poderia fazer o ordenamento jurídico nacional reconhecer a legitimidade das modalidades de uso comum da terra, que remetem a um direito popular anterior e/ou alternativo ao regime implantado com a lei de terras de 1850 e seus desdobramentos.

A exploração deste parentesco incidental entre uma demanda agrária e o artigo constitucional criado em meio a discussões sobre reparação cultural e simbólica, foi viabilizada pelo fato dos estudos sobre tais formações camponesas se realizarem justamente em uma região marcada por forte presença de um campesinato negro e nas quais também realizaram-se as primeiras iniciativas de organização das “comunidades negras rurais”. A primeira articulação dessas comunidades se deu no Pará, em 1985, por meio dos Encontros de Raízes Negras. No Maranhão, a organização de informações sobre tais comunidade teve início em 1986, por iniciativa de militantes do Centro de Cultura Negra (CCN), que começavam a visitar os agrupamentos negros do interior do estado para articular o I Encontro das Comunidades Negras Rurais do Maranhão, já visando às discussões relativas à redação da nova Carta Constitucional Federal. O Projeto Vida de Negro, surgido desse encontro (1987) com o objetivo de mapear as comunidades negras rurais do estado e levantar as suas formas de uso e posse da terra, manifestações culturais, religiosidade e memória oral, serviu de *cabeça de ponte* para a organização de novos encontros estaduais e microrregionais que se realizaram ao longo de todos os anos seguintes e que fomentaram o surgimento de várias entidades do movimento negro nos municípios do interior (CCN/SMDH, 1998). Apesar de estes encontros terem em vista também a elaboração de emendas populares à constituinte, não houve entre eles e os propositores do artigo 68 (ADCT/CF-88) qualquer colaboração efetiva. A independência entre essa mobilização e aquela que resultaria na proposição do artigo 68 (ADCT/CF-88) é notável¹⁷. Isso somado ao excepcional avanço do movimento social negro rural nesses estados, organizado sob molde muito particulares, faz desta, de fato, uma outra genealogia do conceito contemporâneo de quilombo.

A influência que este movimento teve sobre a organização de comunidades negras rurais em outras regiões do país, no sentido de se criarem as condições necessárias a uma Articulação de Remanescentes de Quilombos, contribuiu, por sua vez, para que a interpretação e os argumentos produzidos para dar conta das situações ali existentes se generalizassem, alcançando uma projeção também nacional. Este novo agenciamento do quilombo implicou no deslocamento do seu uso: dos significados que lhe eram atribuídos pelo movimento negro das grandes

16 O PNRA foi a experiência de institucionalização da luta pela implementação da reforma agrária no país, durante a chamada Nova República, entre 1986 e 1988. O Plano Nacional foi acompanhado de Planos Regionais e de um forte investimento na reforma dos órgãos do setor, incluindo o Incra, mas que acabou não conseguindo lograr mudanças no aparato jurídico legal, necessários à sua realização. A Constituinte foi, por isso, palco de grandes disputas por tais mudanças, que acabam não vingando.

17 Um dos responsáveis pelo levantamento de agrupamentos negros rurais no interior do estado do Maranhão (entre os quais já eram identificadas diversas *comunidades originadas de antigos mocambos e quilombos*), Ivo Fonseca, chegou a ser consultado, por assessores da deputada Benedita da Silva à época da introdução do artigo sobre quilombos na Carta, “mas foi uma coisa muito de repente, eu mesmo não tinha nenhuma discussão preparada para isso”. (Entrevista com Ivo Fonseca, Belo Horizonte, novembro de 2000).

capitais, para os significados que ganhava no contexto da militância agrária do movimento negro das capitais periféricas, notadamente do Maranhão e do Pará. Desde então, essa associação entre quilombo e terra é reivindicada em diversos textos de reflexão e sistematização jurídica.

Em um texto que resenha o desenvolvimento das discussões jurídicas sobre o artigo 68 (ADCT/CF-88), por exemplo, Andrade e Treccani apresentam uma síntese do conceito contemporâneo de quilombo segundo a qual é a “transição da condição de escravo para camponês livre” que “caracteriza o quilombo, independente das estratégias utilizadas para alcançar essa condição (fuga, negociação com os senhores, herança, entre outras)” (Andrade e Treccani, 1999). Desta perspectiva, os autores defendem que a regularização das terras de quilombos não é uma questão prioritariamente cultural, já que o seu direito à terra e, por meio dela, à reprodução de sua diversidade enquanto grupos étnicos, não deriva do seu valor enquanto patrimônio cultural e sim dos direitos territoriais garantidos na constituição. A diversidade cultural passa a ser vista como subsidiária dos direitos territoriais, já que o suporte de sua identidade sócio-cultural é justamente o território.

As duas genealogias que, por meio deste percurso de ressemantizações, foi possível traçar para o conceito contemporâneo de quilombo estão associadas, portanto, a duas militâncias políticas e a dois compromissos ideológicos distintos, que remetem, de um lado, à luta contra o preconceito racial e, de outro, à luta pela implementação de uma ampla reforma agrária. Entre elas não há um confronto direto, mas um deslocamento interpretativo que gera *núcleos de desentendimento*, isto é, uma situação de comunicação na qual, ultrapassado o consenso inicialmente alcançado, seus argumentos entram em um “litígio acerca do objeto da discussão e sobre a condição daqueles que o constituem como objeto”, sobre a apreensão sensível desse objeto e sobre “a própria qualidade dos interlocutores em apresentá-lo” (Rancière, 1996:13).

Três paradigmas

O citado desentendimento revelou-se no início dos anos 1990, quando a Fundação Cultural Palmares (FCP)¹⁸ informou que o órgão tinha uma proposta de definição para quilombo que serviria de base a qualquer trabalho futuro, segundo a qual, “quilombos são os sítios historicamente ocupados por negros que tenham resíduos arqueológicos de sua presença, inclusive as áreas ocupadas ainda hoje por seus descendentes, com conteúdos etnográficos e culturais”¹⁹. De fato, as primeiras iniciativas da FCP em responder às demandas que surgiam pela aplicação do artigo constitucional se deram por meio da parceria com o Instituto Brasileiro de Patrimônio Cultural (IBPC). Na leitura oficial – que era também da parte do movimento negro institucionalizado no governo – a noção historicizante e arqueológica, sustentada na idéia de patrimônio material, ganhava uma franca

18 Vale lembrar que a FCP foi criada em 1988, no bojo da mobilização pelo tombamento da Serra da Barriga, e vinculada ao Ministério da Cultura.

19 Revista *IstoÉ*, 20/06/90:34

predominância sobre aquela presentista, que falava em termos de “quilombos contemporâneos”. Algumas comunidades chegaram a ser visitadas por técnicos do IBPC, principalmente arqueólogos e arquitetos, mas aos poucos ficou evidente o confronto entre esta concepção de quilombo e as demandas sociais efetivamente apresentadas. Era preciso superar tal desacordo e foi em favor desta superação que a ABA elaborou o documento de 1994, citado inicialmente. Neste tópico investigaremos sobre que bases tal superação é proposta.

Em primeiro lugar, é necessário chamar atenção para o fato de que o termo escolhido pelos legisladores na formulação do artigo 68 (ADCT/CF-88) foi o mesmo utilizado para descrever a situação das comunidades indígenas marcadas pelo fenômeno das etnogêneses²⁰. A coincidência na opção que os agentes políticos, administrativos e judiciais fizeram pelo uso do mesmo termo-chave “remanescentes” para essas duas situações aponta para um *habitus* dos aparelhos de Estado que introduz o tema dos “quilombos contemporâneos” em um certo “senso prático”.

Nos processos das emergências indígenas, a pergunta que parece ter se imposto aos que realizavam a mediação entre aquelas populações, o órgão indigenista e os “direitos”, parece ter sido a de *como*, afinal, designar grupos de *caboclos* que se supunha terem ancestrais indígenas, sem incorrer na imprecisão, dificilmente aceita à primeira vista, de designá-los por *índios*, já que eles “não possuíam mais” os “sinais externos” reconhecidos pela “ciência etnológica” (Arruti, 1995). Estabelecia-se, assim, um compromisso entre uma visão culturalista e outra, legal, da indianidade, por se reconhecerem em tais grupos profundas e talvez irremediáveis perdas culturais, sem que, no entanto, lhes fosse negado o reconhecimento o direito a um estatuto legal e a um território diferenciados. Ao apontar para os seus laços com o passado (direitos originários) e não com o futuro (“inevitabilidade da assimilação”), o termo “remanescentes” atribui positividade e dignidade àqueles grupos, ainda que sem romper com a narrativa básica, fatalista e linear que os vê caminhando em direção à definitiva assimilação.

No caso dos agrupamentos negros rurais é possível reconhecer função semelhante no uso do termo. No artigo 68 (ADCT/CF-88) o termo “remanescentes” também surge para resolver a difícil relação de continuidade e descontinuidade com o passado histórico, em que a descendência não parece ser um laço suficiente. De forma semelhante à dos grupos indígenas, o emprego do termo implica, no limite, a expectativa de encontrar nas comunidades atuais formas atualizadas dos antigos quilombos, ainda que em função do lugar espelhado que o negro ocupa com relação ao índio, isso inverta o valor atribuído àquelas “sobras” e “restos” de formas antepassadas. Se entre os indigenistas o termo serviu para relativizar o exótico, o isolamento e a continuidade de uma carga cultural homogênea e autônoma (ainda que por caminhos tortuosos, que acabavam por reafirmar a crença no

20 Fenômeno de reconfiguração de comunidades caboclas em grupos de auto-atribuição étnica indígena. Para uma definição muito sucinta do fenômeno ver Arruti (2006).

modelo), no caso das “comunidades negras rurais” o emprego de “remanescentes” tende, pelo contrário, a uma afirmação ou produção destas idéias (Arruti, 1997).

O termo “remanescente” também introduz um diferencial importante com relação ao outro uso do termo “quilombo” presente na Constituição brasileira de 1988. Nele, o que está em jogo não são mais as “reminiscências” de antigos quilombos (documentos, restos de senzalas, locais emblemáticos como a Serra da Barriga etc.) dos artigos 215 e 216, mas “comunidades”, isto é, organizações sociais, grupos de pessoas que “estejam ocupando suas terras”. Mais do que isso, diz respeito, na prática, aos grupos que estejam se organizando politicamente para garantir esses direitos e, por isso, reivindicando tal nomeação por parte do Estado. Enfim, da mesma forma que ocorre entre os remanescentes indígenas, tais suposições implicadas no termo colocam no núcleo de definição daqueles grupos uma *historicidade* que remete sempre ao par *memória-direitos*: em se tratando de *remanescentes*, o que está em jogo é o reconhecimento de um *processo histórico de desrespeito*.

Um outro paradigma constituinte do conceito contemporâneo de quilombo é o das “terras de uso comum”. Ele tem por base estudos sobre comunidades negras rurais desenvolvidos simultaneamente em diferentes pontos do país²¹, por meio dos quais identificou-se a existência de um dado etnográfico comum às mais diferentes situações históricas e geográficas vividas por estas comunidades: a existência de uma territorialidade específica. Nelas, o controle sobre a terra seria uma função mais coletiva que individual, seus limites seriam tributários dos laços e usos sociais, simbólicos e ambientais, mais do que da posse de documentos (relação abstrata e formal de propriedade), e a origem destas terras estaria diretamente relacionada à forma pela qual se operou a abolição, isto é, estaria ligada à negação da posse ou da propriedade aos ex-escravos (Bandeira, 1991).

Desde estes primeiros estudos, estava evidenciado o problema jurídico implicado na situação. Para resolver a situação fundiária destas comunidades, propunham-se levantamentos, diagnósticos e sugeria-se a criação de novos instrumentos jurídicos que reconhecessem tais territorialidades (idem: 23). Mas a aplicação do artigo 68 (ADCT/CF-88) a estas situações era visto, inicialmente, como uma solução problemática: apontava-se, com razão, a “insuficiência conceitual, prática, histórica e política do termo ‘quilombo’ para dar conta da diversidade das formas de acesso à terra e das formas de existir das comunidades negras no campo” (Gusmão, 1991: 34). Daí a importância da redução sociológica operada pelo conceito de “terras de uso comum”, proposto como resultante dos estudos desenvolvidos entre as comunidades camponesas do Maranhão entre fins dos anos 1970 e início dos anos 80. Com base neles, Almeida (1989) dá caráter plenamente sociológico, porque generalizante, à expressão “terras de uso comum”:

situações nas quais o controle dos recursos básicos não é exercido livre e individualmente por um determinado grupo doméstico de pequenos produtores

21 Bibliografia indicada na nota 11.

diretos ou por um dos seus membros. Tal controle se dá através de normas específicas instituídas para além do código legal vigente e acatadas, de maneira consensual, [pelos] vários grupos familiares, que compõem uma unidade social.

Essa territorialidade, marcada pelo uso comum, teria uma série de manifestações locais, que ganham denominações específicas segundo as diferentes formas de auto-representação e autodenominação dos segmentos camponeses, tais como Terras de Santo, Terras de Índios, Terras de Parentes, Terras de Irmandade, Terras de Herança e, finalmente, Terras de Preto, “domínios doados, entregues ou adquiridos, com ou sem formalização jurídica, por famílias de escravos” (idem:174). Tais domínios teriam origens muito diferentes, como as concessões feitas pelo Estado em retribuição à prestação de serviços guerreiros; as situações em que os descendentes diretos de grandes proprietários, sem o seu antigo poder de coerção, permitiram a permanência das famílias de antigos escravos (e as formas e regras de uso comum) por meio de aforamentos de valor simbólico, como forma de não abrir mão do seu direito de propriedade formal sobre elas; ou mesmo em antigos quilombos.

Tais situações teriam permanecido sem a análise necessária, ainda segundo o autor, por serem consideradas pelo Estado e pela academia como “formas atrasadas, inexoravelmente condenadas ao desaparecimento, ou meros vestígios do passado, puramente medievais, que continuam a recair sobre os camponeses”, formas “residuais ou ‘sobrevivências’ de um modo de produção desaparecido” (Almeida, 1989:166). No entanto, podemos completar, à medida em que tais formas de territorialidade se converteram em objeto de luta e mobilização política, tornaram-se também objeto de investigação. À medida em que a categoria passou a servir como eixo de identificação de um problema comum, relativo a um mesmo tipo de desrespeito e, a partir daí, como eixo de identificação política em torno de uma reivindicação também comum, as “terras de uso comum” ganharam a capacidade de generalização que permitiu a redução sociológica da grande variedade de casos empíricos em uma mesma categoria.

Esta redução sociológica tem ainda algumas implicações importantes. Primeiro, ela permite fazer com que a “ressemantização” do quilombo se opere não só como uma inversão do caráter repressivo que marcou o seu uso colonial e imperial, mas também e principalmente como um recurso que permite reconhecer formas sociais que passaram despercebidas da ordem dominante. Isto é, a existência de um “direito camponês”, subordinado ao ordenamento jurídico nacional, cujo reconhecimento, em si mesmo, seria capaz de traduzir a existência de uma larga variedade de formas de apossamentos. Segundo, justamente em função desta possibilidade, seria necessário reconhecer também que tais camponeses tenderam a negar qualquer vinculação com formas sociais proibidas e perseguidas – quilombolas ou similares a ela – o que exigiria, agora, uma ressemantização das próprias autodenominações locais. As formas nativas de denominação das terras de uso comum passam, então, a serem vistas como derivações de mitos de origem, que encobrem formas de apossamento e de organização proibidas pela ordem escravocrata. Assim, a categoria contemporânea de quilombos passa a estar associada à redução sociológica das denominações locais sob a categoria analítica de “terras de uso comum”. A categoria normativa, fruto da ressemantização da categoria histórica exige, por sua vez, a ressemantização das categorias nativas.

O terceiro paradigma do conceito contemporâneo de quilombo é o conceito de etnicidade. Desde os trabalhos dos anos de 1970, quando há uma sutil alteração nos estudos sobre *comunidades rurais que eram negras*, que os torna estudos sobre *comunidades negras que eram rurais*²², há a introdução de uma forte ênfase no uso do termo etnicidade para dar conta dos processos sociais e simbólicos vividos pela população negra no pós-escravidão. É esta categoria que oferece uma chave explicativa para os mecanismos sociais de manutenção dos chamados “territórios negros”: elas seriam definidas com base em limites étnicos, desenvolvidos “no enfrentamento da situação de alteridade proposta pelos brancos” (Bandeira, 1991: 8). Nessas formulações, a etnicidade buscava dar nova tradução aos termos comunidade e cultura, mas ainda sem abrir mão de seus pressupostos, numa retomada do tema da resistência cultural e da contra-aculturação (idem: 19). Se o que permitia falar em uma “terra de uso comum” é a noção de comunidade implícita neste “comum”, era a ela que a etnicidade vinha descrever²³.

O debate travado neste campo seria alterado, porém, a partir de 1995, sob o impacto da publicidade das primeiras demandas de aplicação do artigo 68 (ADCT/CF-88) sobre situações de “terra de uso comum” e dos primeiros debates sobre um Projeto de Lei para regularizar o artigo constitucional. A necessidade de responder às demandas formuladas pelo movimento social levou a uma espécie de *aliança forçada* entre perspectivas até então apartadas²⁴: de um lado, impôs aos estudos etnográficos sobre comunidades rurais negras a literatura histórica sobre quilombos (e vice-versa), de outro, introduziu plenamente nas abordagens das comunidades negras a teoria da etnicidade, afastando-as da tradição culturalista de estudos que buscavam “a África entre nós” ou que polarizavam suas análises em termos de aculturação e resistência contra-aculturativa²⁵. Conforme Weber (1991), o sociologicamente relevante no uso da categoria etnicidade seria sua remissão ao movimento de um determinado agregado social em direção à constituição de uma unidade política. As “fronteiras” e os mecanismos de criá-las e mantê-las, isto é, os limites que emergem da diferenciação estrutural de grupos em interação, do seu modo de construir oposições e classificar pessoas, é o que passa a ser social, simbólica e analiticamente relevante (Barth, 1969).

22 Esta segunda abordagem sendo característica do grupo de trabalhos que surge sob a orientação de Borges Pereira na USP, citados em notas anteriores (Gusmão, 1979; Queiroz, 1983 e Monteiro, 1985; Baiocchi, 1983 e Bandeira, 1988) e que inspira também o surgimento do Núcleo de Estudos sobre Identidade e Relações Interétnicas (NUER-UFSC), coordenado por Ilka B. Leite (1991 e 1996).

23 Daí a insistência em diferenciar e afastar a abordagem dos “territórios negros” da abordagem dada às terras indígenas em função da ausência dos traços culturais específicos presentes entre os indígenas (Bandeira, 1991:22). Foram, porém, os saberes etnológico e indigenista que serviram de ponte discursiva e de modelo prático para que a as análises sobre “territórios negros” e “terras de preto” fossem também, elas mesmas, ressemantizadas, de forma a incorporarem plenamente a teoria da etnicidade (Arruti, 1997).

24 Borges Pereira, que orientou as primeiras dissertações e teses da USP sobre comunidades negras rurais, destaca justamente que a intenção desses estudos era desmistificar a tendência, manifesta pelo movimento social da época, em assimilar todas as comunidades negras rurais à idéia de quilombos (Pereira, 1981).

25 O marco teórico da etnicidade já havia sido plenamente adotado no Brasil desde os trabalhos de Cardoso de Oliveira (1976 [1971]) e Carneiro da Cunha (1986 [1979]), da mesma forma que a sua redução à fórmula da *auto-atribuição étnica* se consolidaria, a partir daí, em torno à militância contra a imposição, por parte do órgão indigenista oficial, de critérios externos e substantivos (no caso, a aparência, os itens culturais e mesmo o exame de sangue), que ameaçavam suprimir os direitos de grupos indígenas.

A necessidade de romper com a imposição de um significado para quilombo que reproduziria ou a legislação repressiva do século XVIII (Almeida, 1996) ou as idealizações de um movimento negro ainda profundamente referido ao modelo palmarino levaria a propor que se reconhecessem as “novas dimensões do significado atual de quilombos”, que “têm como ponto de partida, situações sociais específicas e coetâneas, caracterizadas sobretudo por instrumentos político-organizativos, cuja finalidade precípua é a garantia da terra e a afirmação de uma identidade própria” (Almeida, 1996:11). Isto é, propõe-se que “autoevidências intrínsecas à ideologia escravocrata e aos preceitos jurídicos dela emanados” sejam substituídas pela *auto-atribuição* de um movimento social que, em sua reivindicação pública de inversão do estigma, recorre a esta “forma mais que simbólica de negar o sistema escravocrata”. Enfim, por meio da sua leitura através da teoria da etnicidade, o conceito contemporâneo de quilombo aponta para grupos sociais produzidos em decorrência de conflitos fundiários localizados e datados, ligados à dissolução das formas de organização do sistema escravista²⁶.

Um efeito importante deste novo uso foi a forma pela qual ela passou a se opor à noção de “cultura negra”: ao atribuir maior ênfase às questões de classificação social, relativas à grande variedade de formas e valores que a mobilização política dos grupos pode assumir, o conceito contemporâneo de quilombo tendeu a ser visto, ao menos em um primeiro momento, como um recuo no território conquistado pelo discurso militante negro. Afinal, esta última ressemantização implicava em uma presencialização do conceito que, de fato, vinha acompanhado de uma desafricanização e de uma desculturalização, assim como de uma relativa desistoricização. O deslocamento da noção de cultura para a de etnia permitiu o deslocamento da “consciência negra” para a etnicidade, teoricamente destituída de qualquer substância cultural, histórica ou racial.

Definição legal e institucionalização

Em 1994, no âmbito do quarto Encontro de Comunidades Negras Rurais do Maranhão²⁷, teve início a techedura de uma rede nacional de comunidades, sustentada nos mesmos “nós” dos primeiros encontros estaduais: os Sindicatos de Trabalhadores Rurais, as Organizações Não Governamentais ligadas ao movimento camponês e indígena e as pastorais populares da Igreja Católica. Em 1995 esta rede se consolidaria com a formação da Articulação Nacional Provisória das Comunidades Remanescentes de Quilombos (ANCRQ), responsável pela realização dos encontros regionais (especialmente no Nordeste) e nacionais que se seguiram. O

26 Inicialmente, falava-se apenas nas *plantations* das regiões de colonização antiga (Almeida, 1996:18), mas em pouco tempo, com a ampliação dos estudos e pesquisas, essa constatação seria ampliada em direção às áreas de mineração, de pesca, de escravidão urbana e até mesmo às situações que teriam se constituído no pós abolição, mas ainda como decorrência de longo termo dos processos desencadeados pela própria abolição.

27 Desde meados dos anos de 1980, realizaram-se no Maranhão e no Pará encontros estaduais cujo objetivo maior era “recuperar as raízes negras” de um movimento que começava a se organizar nas suas capitais, assim como conhecer os conflitos fundiários que as comunidades do interior estavam vivendo (Acevedo e Marin, 1999). Nesses encontros o tema privilegiado era a história da escravidão, dos quilombos e revoltas populares, como a Balaiada. No transito provocado por tais encontros entre os jovens do movimento negro da capital e seus parentes do interior as parcerias fundamentais e de primeira hora foram feitas com os sindicatos de agricultores e trabalhadores rurais e com a Igreja, em especial na forma das CPT's e CEB's.

movimento negro das cidades, com exceção do Pará e do Maranhão, só aos poucos foi se integrando às discussões derivadas destes encontros, e, mesmo assim, não raramente de forma conflitante, dadas aos desacordos em torno da definição de estratégias, prioridades e mesmo de vocabulário.

O ano de 1995 foi um ano especial. As manifestações do movimento social e, finalmente, também as oficiais, em comemoração pelo o tricentenário da morte de Zumbi dos Palmares, serviram de contexto para a entrada da temática quilombola na pauta da imprensa nacional, assim como marco inicial do processo de institucionalização do tema. No mês de novembro, em Brasília, foram realizados o citado encontro nacional de constituição da ANCRQ, no qual foi elaborado um documento que listava 50 comunidades quilombolas com demandas pelo reconhecimento territorial, mas também um seminário público na Câmara dos Deputados, no qual discutiram-se dois projetos de lei destinados a regulamentar o artigo constitucional. Ainda que, na interpretação progressista do Ministério Público Federal, tal regulamentação não fosse necessária (insistia-se na “auto-aplicabilidade do artigo”), no plano prático as ações que começaram a ser movidas, desde 1992, com base no artigo constitucional esbarravam em obstáculos impostos pelos operadores da justiça e pela burocracia federal, que manifestavam a necessidade de uma regulamentação do artigo para dirimir dúvidas e estabelecer rotinas²⁸.

O debate travado entre os proponentes desses projetos materializava e dobrava o desacordo entre aquelas duas genealogias do conceito contemporâneo de quilombo. Um dos projetos era proposto pela Senadora Benedita da Silva (PT/RJ), de origem religiosa pentecostal, membro do movimento negro urbano, que formulou sua proposta lançando mão basicamente do mesmo ideário que já orientara a introdução do tema na Constituição²⁹. O outro projeto era proposto pelo deputado Alcides Modesto (PT/BA), ex-padre católico ligado à militância da Comissão Pastoral da Terra (CPT) e advogado da comunidade de Rio das Rãs³⁰, referência empírica fundamental de sua proposta³¹. Durante os debates, enquanto a senadora Benedita usava argumentos baseados nas noções de raça, cultura negra e descendência genealógica (falando até mesmo na possibilidade de se realizarem exames de sangue), Modesto lançava mão da sua experiência junto à Rio das Rãs e de uma concepção ressemantizada do conceito constitucional, fazendo referência até mesmo à experiência recente das comunidades indígenas, cuja identificação e regularização fundiária, como ele lembrava, ultrapassava o uso substantivo de

28 Em especial as ações relativas às comunidades de Frechal/MA (Cruz, 1996) e de Rio das Rãs/BA (Carvalho, 1996), que marcaram os debates públicos iniciais.

29 Mais tarde, no seminário “Comunidade Quilombola e Preservação Cultural”, realizado pela FCP em março de 1998, a senadora admitiria que, até então, ela não sabia da existência de comunidades remanescentes de quilombos no Rio de Janeiro. (Revista Palmares, n.5, 2000:139)

30 Esta comunidade enfrentava há décadas graves problemas fundiários, sendo assediada por fazendeiros vizinhos que reivindicavam a propriedade sobre as terras que ocupavam há mais de um século. A partir de 1990, a CPT que acompanhava a situação, solicitou, com o apoio do Ministério Público Federal, a aplicação do artigo 68 à situação, porém sem sucesso (Steil, 1998). O argumento do juiz responsável pela ação argumentava justamente não saber como aplicar o artigo por falta de uma regulamentação por lei.

31 Na elaboração desta proposta participaram também Domingos Dutra, advogado em conflitos de terra no Maranhão há 12 anos, e Dimas da Silva, assessor jurídico do Projeto Vida de Negro que já havia atuado na regularização das terras de Frechal.

etnia. Apesar destas diferenças, o seminário resultaria na proposta de unificação dos textos inicialmente propostos. O maior obstáculo a esta unificação, porém, estava na escolha da agência estatal que ficaria responsável por assumir a responsabilidade deste novo objeto político-administrativo, polarizada entre a Fundação

Cultural Palmares (FCP) e o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra). A esta época o Incra já havia iniciado processos de regularização de domínios tradicionais e criado um programa especial dedicado ao desenvolvimento de projetos agrícolas e extrativistas em algumas dessas comunidades no Norte e no Nordeste, independentemente de qualquer reconhecimento oficial delas como remanescentes de quilombos. Da sua parte, a FCP havia se restringido à atividade de promover o reconhecimento oficial dessas comunidades, contratando os laudos antropológicos e os memoriais descritivos das áreas quilombolas, mas sem conseguir realizar ou mesmo determinar quais seriam as etapas seguintes necessárias à regularização fundiária. De fato, a atuação desses órgãos poderia ser pensada de forma integrada. Em um encontro realizado pela FCP, um representante do Incra defendia que a regularização das terras de comunidades remanescentes de quilombos deveria ser encarada como uma espécie de reforma agrária especial, dispensando até mesmo a regulamentação do artigo constitucional. Bastaria adaptar os procedimentos existentes para a reforma agrária, de forma a respeitar a idéia de “preservação” e “resgate cultural”, sendo que estas metas seriam, por sua vez, matéria de convênio entre o Incra e a FCP³².

Mas, no ano de 2000, quando já se apontava para aprovação do Projeto de Lei que havia resultado dos debates internos ao Partido dos Trabalhadores (PL 3207/1997), o Governo FHC tomou a dianteira, emitindo uma Medida Provisória por meio da qual instituía a FCP como executora exclusiva dos trabalhos de reconhecimento e titulação dos territórios quilombolas, mas sem solucionar dois graves debilidades da atuação da FCP: a inexistência de qualquer mecanismo de indenização das propriedades particulares incidentes nos territórios demarcados como quilombolas e a falta de previsão do registro cartorial do título emitido, o que o tornava um diploma sem qualquer eficácia. Assim, fazendo tabula rasa dos acordos firmados naquele primeiro seminário, dos argumentos do Incra e das demandas da própria ANRQ³³, o governo federal lançava mão das divergências existentes e transformadas em disputa interna à própria burocracia estatal, para obstar a expansão da temática quilombola, que já apontava como um novo movimento social rural de fôlego. O confronto entre as duas genealogias, uma referida ao movimento responsável pela formulação do artigo constitucional e a outra, referida ao movimento responsável por sua apropriação social era, enfim, internalizado pelo Estado.

32 Depoimento de José Lúcio Xamaica, no seminário “Comunidade Quilombola...” (Revista Palmares n.5, 2000:111-113 e 131). Na verdade, a própria Benedita da Silva defendia, nos debates sobre os Projetos de Lei (1995), uma divisão de trabalho semelhante a essa.

33 A FCP insistia na criação dessas condições técnicas que lhe faltavam para a regularização fundiária e o impasse levaria a que, no Encontro de Comunidades Negras Rurais do Nordeste (Terezina/PI, outubro, 1999), a ANRQ preparasse um documento ameaçando “cortar todas as relações” com a FCP, caso ela não retirasse o projeto. Ameaça que o movimento não teve condições de cumprir.

Em 2001, esta MP seria transformada em um decreto presidencial (no. 3.912, de 10.09.2001) que, acompanhado da publicação de um parecer da Casa Civil (no. 1490, do mesmo dia), estabeleceria obstáculos importantes à aplicação do artigo 68 (ADCT/CF-88). Primeiro, estabelecia-se aquele mesmo ano como prazo máximo para o encaminhamento das demandas por regularização fundiária quilombola (outubro de 2001), depois do que elas dependeriam de votação de lei especial. Em segundo lugar, restringia os critérios de reconhecimento, exigindo que as comunidades comprovassem uma história de cem anos de “posse pacífica” da terra, desde 13 de maio de 1888, até a data de promulgação da Constituição de 1988. E, finalmente, em decorrência dessa exigência, considerava-se que as terras de remanescentes de quilombos não podem ser desapropriadas³⁴.

Quando, no ano seguinte, o PL 3207 (1997) chegou ao final do seu périplo interno à Câmara dos Deputados e ao Senado, um despacho presidencial vetou-o na íntegra (Mens. Presidencial 370/2002). Baseado em pareceres do Ministério da Justiça e do Ministério da Cultura, o veto repetiu e ampliou os argumentos do parecer da Casa Civil que dava sustentação ao decreto de 2001, consolidando uma interpretação oficial que buscava evitar a incorporação por parte do Estado do conceito contemporâneo de quilombo. O despacho acrescentava aos argumentos anteriores que o direito estabelecido na Constituição diria respeito aos indivíduos “remanescentes das comunidades de quilombos” e não às próprias “comunidades”, isto é, buscava descaracterizar este como um direito coletivo, de forma a impedir a continuidade da atuação do Ministério Público Federal junto à temática. A soma de todos estes dispositivos levou à total paralisação das ações governamentais com relação ao tema.

As condições de retomada das ações de regularização de territórios quilombolas só seriam repostas a publicação de um novo decreto presidencial (dec. 4788, de 20.11.2003), que revogou o decreto de 2001 e restituiu a eficácia do artigo 68 (ADCT/CF-88). Incorporando os avanços do Projeto de Lei de 1997, o decreto de 2003 estabelece o Incra como o responsável pelo processo de regularização fundiária das comunidades quilombolas, incorpora o seu direito ao auto-reconhecimento³⁵, prevê a possibilidade de desapropriações e, finalmente, estabelece que a titulação deva se efetuar em nome de entidade representativa da comunidade. Este último aspecto é importante tanto por incorporar uma perspectiva comunitarista ao artigo constitucional (um direito de coletividades e não de indivíduos), quanto por dar à noção de “terra” a dimensão conceitual de território: nela se incluem não só a terra diretamente ocupada no momento específico da titulação, mas todos os espaços que fazem parte de seus usos, costumes e tradições e/ou que possuem os recursos ambientais necessários à sua manutenção e às reminiscências históricas que permitam perpetuar sua memória. As ações de regularização só seriam

34 Todas essas restrições foram consideradas inconstitucionais pelo Ministério Público Federal, por limitarem a aplicação de um artigo constitucional que não estabelecia qualquer limite cronológico nem tão pouco determinava que existisse coincidência entre a ocupação originária e a atual.

35 Adequação da legislação brasileira às determinações da Convenção 169 da OIT (Organização Internacional do Trabalho), ratificada pelo Brasil em 2002.

retomadas na prática, porém, com a edição das Instruções Normativas internas ao Incra, em 2005. A partir de então, o Incra passou a firmar convênios com as universidades estaduais tendo em vista a realização dos laudos de identificação territorial, cujos primeiros resultados começaram a aparecer a partir de 2006³⁶.

No plano das políticas públicas, o decreto também prevê a garantia das condições necessárias ao cumprimento dessas obrigações por meio de um orçamento especial – o Programa Brasil Quilombola – linhas de crédito e convênios entre os diferentes órgãos do Estado responsáveis pela preservação cultural e ambiental e pelo desenvolvimento de infra-estrutura necessária ao desenvolvimento das comunidades. A partir de então se abre a perspectiva de uma série de políticas públicas especialmente voltadas para a população quilombola, concentradas na Secretaria Especial de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR), e no Programa de Promoção da Igualdade de Gênero, Raça e Etnia (PPIGRE) do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), ou que abrem-se também ações diferenciadas no interior de políticas de caráter universal, tais como a política de saúde e a política educacional, âmbito no qual se começa a discutir a pertinência de uma escola e de um currículo diferenciado. Isso leva a uma rápida proliferação de programas, convênios, projetos que trazem para o primeiro plano esse recorte da população, assim como secundarizam na pauta governamental dirigida a elas o problema da regularização fundiária. Um balanço dessa conversão do tema em objeto de políticas públicas, assim como as suas implicações sobre as formas que a “política de reconhecimento” (Kymlicka, 2003) tem assumido no Brasil ainda esta por ser realizado.

Apesar desses avanços, o próprio decreto de 2003 e a normatividade interna o Incra sobre o tema estão longe de terem alcançado estabilidade. Contra o decreto vêm sendo propostos Projetos de Lei com o objetivo de anular os seus efeitos no todo ou em parte, assim como ainda encontra-se em curso uma Ação Direta de Inconstitucionalidade. Uma verdadeira batalha parlamentar e jurídica que acaba se manifestando no campo social por meio da organização de manifestações contrárias à regularização das terras quilombolas na grande imprensa³⁷. Quase sempre baseadas na constante reafirmação do significado colonial e imperial de quilombo e acompanhadas de acusações graves e violentas de falsificação identitária por parte das comunidades quilombolas e do Incra³⁸.

36 Não será possível explorar o assunto aqui, mas vale registrar a importância destes convênios na estruturação de grupos de pesquisa destinados especificamente ao tema ou que têm redirecionado seus interesses para ele, na sua totalidade vinculados a departamentos de pós-graduação em Antropologia Social. Isso tem fomentado a organização de um campo que estará sendo alimentado (e, com sorte, renovado) nos próximos anos com os desdobramentos acadêmicos (dissertações e teses) dos relatórios atuais. Como forma de mediar as perdas políticas que se ameaçam com a queda do decreto presidencial, o governo federal assumiu o ônus de incorporar o contraditório imposto pela oposição ao tema na forma de uma nova proposta de reformulação da Instrução Normativa interna ao Incra, abrindo um novo campo de disputas, que agora o opõe, ele mesmo, ao movimento quilombola.

37 A partir de 2007 há a multiplicação dessas matérias, publicadas nas primeiras páginas de jornais como O Globo e o Estado de São Paulo, ou divulgadas em telejornais de grande visibilidade, assim como a articulação de pseudo movimentos como o Paz no Campo, nome pelo qual a antiga TFP (Tradição Família e Propriedade) foi rebatizada. Para uma apresentação e um levantamento crítico dessa abordagem da mídia ver “Dossiê Imprensa Anti-Quilombola” no site Observatório Quilombola (www.koinonia.org.br/oq).

38 Como forma de mediar as perdas políticas que se ameaçam com a queda do decreto presidencial, o governo federal assumiu o ônus de incorporar o contraditório imposto pela oposição ao tema na forma de uma nova proposta de reformulação da Instrução Normativa interna ao Incra, o que abriu um novo campo de disputas, que agora o opõe, o próprio governo ao movimento quilombola, suas entidades de assessoria e antropólogos.

Quilombos

Quadro resumo do debate legal sobre o artigo 68 (ADCT CF88) 1987			Proposição do dep. Caó (Constituinte)		
V					
1988		CF88: art. 215, 216 (Capítulo sobre a Cultura)	< Debate constituinte >		CF88:art. 68 (ADCT)
1993	V	X		Projeto de Lei pela extinção do artigo 68	
1995		Projeto de Lei 129-Senadora Benedita da Silva	<Debate Parlamentar>		Proposta de Projeto de Lei-Deputado Alcides Modesto
1995		FCP – Port. 25	I		Incrá– Port. 307
1997			Projeto de Lei 3207 (unificando as propostas)		
1998		FCP – Port. 8		I	
2000	I	X		Medida Provisória de FHC	
2001		I	X	Decreto (FHC) 3912	
2001	I	X		Parecer da Casa Civil sobre o Dec. 3912	
2002	V	X		Mens. Presidencial 370 de veto ao Projeto de Lei	
2003	Decreto Presid. (Lula) 4.887	X		Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIN) contra o dec. 4887	
2004	es)	V	Incrá– IN 16 (procedimentos de regularização)		V
V		V		V	
2005	AGU)	Incrá- IN 20 (procedimentos de regularização)		X	(Min. Agricultura)
2007	V		X	Proj. Dec. Legislativo 47 pela extinção do artigo 68	
2008		Debates da Consulta Pública sobre proposta de alteração da IN 20			
[...]					