

Comunicação sobre o cumprimento pelo Estado brasileiro da Convenção 169 sobre povos indígenas e tribais da OIT

A Convenção 169 sobre Povos Indígenas e Tribais da Organização Internacional do Trabalho vigora no Brasil desde 2003. Em 2008, decorridos cinco anos de ratificação da Convenção 169 da OIT, o governo brasileiro deverá encaminhar a OIT um informe sobre a aplicação da Convenção 169 da OIT. A presente comunicação tem por objetivo apresentar uma avaliação independente sobre a aplicação da referida convenção com relação às comunidades quilombolas paralelamente ao relatório do Estado Brasileiro.

O documento analisa o cumprimento da Convenção 169 da OIT a partir dos seguintes temas: auto-identificação; consulta e participação; direitos territoriais; e, desenvolvimento. Ao final, apresentamos nossas “Recomendações” ao Estado brasileiro para o efetivo cumprimento da Convenção 169 da OIT.

1. APLICABILIDADE DA CONVENÇÃO 169 DA OIT AOS QUILOMBOLAS

As comunidades quilombolas são grupos sociais cuja identidade étnica os distingue do restante da sociedade. Na definição da Associação Brasileira de Antropologia, as comunidades quilombolas “consistem em grupos que desenvolveram práticas de resistência na manutenção e reprodução de seus modos de vida característicos num determinado lugar”¹.

A origem de tais grupos relaciona-se com o processo de resistência ao regime de escravidão que, por 300 anos, subjuguou negros trazidos da África para o Brasil. As comunidades de quilombo se constituíram a partir de uma grande diversidade de processos, tanto durante a vigência do sistema escravocrata quanto após sua abolição no século XIX, enfrentando as desigualdades que se perpetuam até hoje.

Sua identidade se define “pela experiência vivida e as versões compartilhadas de sua trajetória comum e da continuidade enquanto grupo. Trata-se, portanto, de uma referência histórica comum, construída a partir de vivências e valores partilhados”².

As comunidades quilombolas se caracterizam pela prática do sistema de uso comum de seus territórios concebidos por elas como um espaço coletivo e indivisível que é ocupado e explorado por meio de regras consensuais aos diversos grupos familiares que compõem as comunidades, cujas relações são orientadas pela solidariedade e ajuda mútua.

¹ ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ANTROPOLOGIA, Documento do Grupo de Trabalho sobre Comunidades Negras Rurais, Rio de Janeiro, 17/18 de outubro de 1994.

² Idem.

Ao considerarmos os elementos expressos na definição do artigo 1.1.a. da Convenção 169 da OIT, percebemos que as comunidades quilombolas podem ser consideradas um “povo tribal” e, portanto, sujeito dos direitos estabelecidos na Convenção. Destacamos que decisões da Justiça Brasileira referendam o entendimento de que as comunidades quilombolas são grupos específicos sobre os quais a Convenção 169 da OIT se aplica³. O governo brasileiro também compartilha desse entendimento como ficou demonstrado na decisão de convocar a consulta prévia aos quilombolas em atendimento à Convenção 169 da OIT em abril de 2008.

2. ACERCA DAS COMUNIDADES QUILOMBOLAS NO BRASIL

Não se sabe ao certo quantas comunidades quilombolas existem no Brasil, uma vez que o Estado brasileiro não possui um censo nacional da população quilombola. O “Cadastro Geral de Remanescentes das Comunidades dos Quilombos” – sob responsabilidade da Fundação Cultural Palmares, entidade vinculada ao Ministério da Cultura – registra a existência 1.228 comunidades quilombolas⁴. A Coordenação Nacional de Articulação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas aponta, no entanto, para a existência de mais de três mil comunidades, distribuídas por todas as regiões do país.

Até junho de 2008, apenas 143 comunidades quilombolas haviam recebido o título de propriedade de seu território⁵. Esse número representa apenas 12% do total de comunidades até agora catalogadas pela Fundação Cultural Palmares e nem 5% da totalidade estimada pelo movimento social, indicando que a atuação governamental ainda está muito aquém do necessário para garantir o direito à terra previsto nos artigos 13 e 14 da Convenção 169 da OIT.

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 garante às comunidades quilombolas o direito a propriedade de seus territórios no artigo 68 do Ato das disposições Constitucionais Transitórias⁶, reconhecendo também a importância dessas comunidades para o patrimônio cultural brasileiro, assegurando-lhes o pleno exercício dos direitos culturais (artigos 215 e 216)⁷. O procedimento para a identificação e a titulação das terras quilombolas encontra-se

³ Ver: BRASIL. TRF-4ª Região. Agravo de Instrumento n.º 2008.04.00.010160-5/PR. Acórdão. Julgamento de 01 jul. 2008. E também: BRASIL. Justiça Federal de 1ª Instância, Seção Judiciária do Maranhão, 5ª Vara. Processo n.º 2006.37.00.005222-7. Sentença n.º 27/2007, de 13 fev. 2007 – Disponíveis em:

http://www.cpisp.org.br/acoef/html/i_jurisprudencia.html

⁴ FUNDAÇÃO CULTURAL PALMARES, consulta realizada em 16/07/2008 à página www.palmares.gov.br

⁵ COMISSÃO PRÓ-ÍNDIO DE SÃO PAULO: www.cpisp.org.br/terras

⁶ Referido artigo estabelece que “aos remanescentes das comunidades dos quilombos que estejam ocupando suas terras, é reconhecida a propriedade definitiva, devendo o Estado emitir-lhes títulos respectivos”.

⁷ A Constituição brasileira, no § 1º do artigo 215, diz que “O Estado protegerá as manifestações das culturas populares, indígenas e afro-brasileiras, e das de outros grupos participantes do processo civilizatório nacional” e no artigo 216 estabelece como patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material e imaterial “portadores de referência à identidade, à ação e à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira”, determinando que o Poder Público protegerá estes bens através de “inventários, registros, vigilância, tombamento e desapropriação,

disposto no Decreto 4.887/2003 e na Instrução Normativa do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) nº 20/2005⁸.

3. APLICAÇÃO DA CONVENÇÃO 169 OIT PELO ESTADO BRASILEIRO.

3.1. Auto-Identificação [artigo 1º da Convenção 169 da OIT]

O Decreto 4.887, de 23 de novembro de 2003⁹, que regulamenta os procedimentos para titulação dos territórios quilombolas, adota a auto-identificação como critério para a caracterização de uma comunidade como sendo quilombola. Trata-se de uma demonstração de que o Estado brasileiro, naquele momento, reconhecia o critério da “consciência de sua identidade”, estabelecido no artigo 1.2 da Convenção 169 da OIT, como definidor do pertencimento étnico.

Atualmente, no entanto, temos evidências de retrocesso, por parte desse mesmo Estado, no reconhecimento e implementação desse direito. A edição da Portaria n.º 98/2007 da Fundação Cultural Palmares, publicada em 26 de novembro de 2007¹⁰, estabelece que a emissão da “certidão de autodefinição como remanescentes dos quilombos” e a inscrição da comunidade no “Cadastro Geral de Remanescentes das Comunidades dos Quilombos” está condicionada a procedimentos como a apresentação “de relato sintético da trajetória comum do grupo” e a remessa de “documentos ou informações, tais como fotos, reportagens, estudos realizados, entre outros, que atestem a história comum do grupo ou suas manifestações culturais” (artigo 3º, III e IV). A nova regulamentação impõe que a comunidade justifique (ou até mesmo prove) sua condição quilombola.

Outra evidência de retrocesso nesse sentido é a minuta de nova instrução normativa do Incra¹¹ que prevê mudanças nos atuais procedimentos de titulação dos territórios quilombolas. A minuta, elaborada por Grupo de Trabalho do Governo Federal, condiciona o início do procedimento de titulação à Certidão de Registro no “Cadastro Geral de Remanescentes de Comunidades de Quilombos” da Fundação Cultural Palmares. Aprovada a nova norma, a simples auto-identificação de uma comunidade como quilombola deixará de ser suficiente para o início

e de outras formas de acaulamento e preservação (§ 1º), tombando “todos os documentos e os sítios detentores de reminiscências históricas dos antigos quilombos” (§ 5º).

⁸ Algumas unidades federativas possuem regulamentação própria para a matéria (Espírito Santo, Pará, Paraíba, Piauí, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul e São Paulo) In: <http://www.cpisp.org.br/htm/leis>

⁹ O texto do decreto (em português) pode ser encontrado em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto/2003/D4887.htm

¹⁰ O texto da portaria (em português) pode ser encontrado em: <http://www.palmares.gov.br/temp/sites/000/2/download/portaria98.pdf>

¹¹ O Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), órgão ligado ao Ministério de Desenvolvimento Agrário, é a instituição responsável pelos procedimentos de regularização fundiária dos territórios quilombolas. Atualmente, sua ação é regulamentada pela IN/INCRA/nº20/2005, cujo texto encontra-se disponível em: <http://www.incra.gov.br/arquivos/0148600045.pdf>

do procedimento da titulação. Trata-se de grave restrição ao direito à auto-identificação garantido na Convenção 169 da OIT.

Os fatos relatados acima indicam que o Estado brasileiro, embora não adote posição pública diretamente contrária ao direito de auto-identificação, vem atuando de modo a restringir tal direito.

A violação do critério da auto-identificação é verificada também no conflito que opõem a comunidade quilombola da Ilha da Marambaia (no Rio de Janeiro) e a Marinha¹². Tanto a Marinha quanto outros órgãos do Estado brasileiro não hesitam em questionar a identidade quilombola, sendo que o esforço de reivindicação de direitos pleiteados pela comunidade é freqüentemente equiparado a uma ação que ofenderia a “moralidade pública”¹³.

3.2. Consulta e participação [artigo 6 da Convenção 169 OIT]

Inexiste no Brasil mecanismo de consulta permanente estabelecido com base na Convenção 169 da OIT que assegure a participação efetiva e o prévio e informado consenso das comunidades de quilombos em temas de seu interesse.

Apenas uma vez o Estado brasileiro realizou uma consulta prévia em cumprimento à Convenção 169 da OIT. O evento objetivou discutir a minuta de nova instrução normativa do Inbra para regulamentar o procedimento de titulação dos territórios quilombolas e, como se comentará adiante, os procedimentos adotados foram insuficientes para o fiel cumprimento do artigo 6 da Convenção 169 da OIT.

Não houve consulta para a aprovação da Portaria n.º 98/2007 da Fundação Cultural Palmares acima referida. Outras medidas que demandariam a realização de consulta prévia seriam os Projetos de Decreto Legislativo 44/2007 e 326/2007, de autoria do Deputado Federal Valdir Colatto (PMDB/SC) que tramitam na Câmara Federal¹⁴. Até o momento, não há previsão de consulta prévia aos quilombolas para se chegar a um acordo ou consentimento sobre os projetos.

Nenhuma consulta prévia relativa a medidas administrativas e projetos que afetam diretamente determinada comunidade quilombola foi realizada até hoje no Brasil. Citamos como exemplos de iniciativas que deveriam ter sido submetidas à consulta prévia e não o foram:

¹² Para saber mais, consulte KOINONIA, “Dossiê Marambaia” disponível em: www.koinonia.org.br/oq/dossies.asp

¹³ Argumentação em ação judicial movida pelo Estado brasileiro é reveladora dessa percepção: “Sustenta que a tentativa de impingir a existência desse *quilombo fictício* fere a moralidade pública, pois foge à verdade dos fatos e à lealdade que deve existir entre os órgãos da Administração Federal. (...). Afirma restar claro que *não há evidências que comprovem a existência de quilombo na região (...)*” (BRASIL. TRF-2ª Região. Suspensão de Segurança n.º 2007.02.01.009858-8/RJ. Decisão. 09 de agosto de 2007, mais informações em www.trf2.gov.br).

¹⁴ O PDC 44/2007 visa suspender a aplicação do Decreto 4.887/2003 e todos os atos administrativos dele decorrentes. O PDC 326/2007 objetiva transferir a competência para conduzir os procedimentos administrativos de titulação dos territórios quilombolas do Inbra/Ministério do Desenvolvimento Agrário para o Ministério da Cultura.

- concessão de licenciamento ambiental pelo Instituto Brasileiro de Meio Ambiente, em 2002, e início das obras de duplicação da rodovia BR 101 (trecho Florianópolis/SC – Osório/RS) pelo Departamento Nacional de Infra-estrutura de Transportes, em 2004, em local que afetará a comunidade quilombola de Morro Alto, no estado do Rio Grande do Sul¹⁵;
- construção da hidroelétrica de Irapé, entre os anos de 2004 e 2006, que inundou as terras e implicou a remoção da comunidade quilombola de Porto Corís, no estado de Minas Gerais¹⁶;
- expedição de licença prévia pelo Instituto Brasileiro de Meio Ambiente¹⁷, em 2006, para construção do gasoduto Cacimbas-Catu do projeto Gasene (Gasoduto Sudeste Nordeste) em área que, ao longo de seus 940km de extensão, abrange diversas comunidades quilombolas espalhadas em cinco diferentes municípios do estado do Espírito Santo e 47 municípios do estado da Bahia¹⁸;
- transposição do Rio São Francisco, empreendimento iniciado em julho de 2007, e que afetará área onde vivem 153 comunidades quilombolas nos estados de Pernambuco e Bahia¹⁹;
- concessão florestal, para exploração da Floresta Nacional Saracá Taquera aberta, em julho de 2008, pelo Serviço Florestal Brasileiro/Ministério do Meio Ambiente em território onde vivem 12 comunidades quilombolas, no Estado do Pará²⁰.

A única consulta prévia já realizada – promovida pela Advocacia Geral da União em abril de 2008 com o objetivo de discutir nova instrução do Incra – não ocorreu conforme disposto no artigo 6 da Convenção 169 da OIT uma vez que:

- Não foram garantidas as condições para que os quilombolas se inteirassem do conteúdo da nova norma;
- A deliberação ocorreu apressadamente, e sob pressão, no mesmo evento em que a minuta foi apresentada aos interessados;
- O Estado brasileiro não demonstrou disposição em acordar uma proposta comum, restringindo o debate unicamente a sua minuta, sem dar oportunidade para alterações mais relevantes.

¹⁵ Mais informações podem ser encontradas na ação ajuizada pelo Ministério Público Federal com objetivo compelir o Departamento Nacional de Infra-estrutura de Transportes a realizar os estudos para avaliar o impacto ambiental do empreendimento, bem como propor as medidas mitigatórias e compensatórias pertinentes - disponível em: http://ccr6.pgr.mpf.gov.br/atuacao-do-mpf/acao-civil-publica/docs_acao-civil-publica/morro_alto.pdf

¹⁶ Informações em www.episp.org.br/comunidades.

¹⁷ INSTITUTO BRASILEIRO DE MEIO AMBIENTE. Licença prévia n.º 243/2006.

¹⁸ PETROBRÁS e BOURSCHEID S.A. Relatório de Impacto Ambiental: Cacimbas-Catu, janeiro 2005

¹⁹ COMISSÃO PASTORAL DA TERRA NORDESTE, “Quilombolas dizem não à transposição do São Francisco”, 20 de agosto de 2007 (disponível em www.cptpe.org.br).

²⁰ ARQMO - Associação das Comunidades Remanescentes de Quilombos do Município de Oriximiná. “Concessão da Flona Saracá Taquera ameaça direitos das comunidades quilombolas Oriximiná – Pará”, julho de 2008.

Não é razoável que, em um único evento, o governo pretenda informar aos quilombolas sobre o conteúdo da proposta de nova norma e exigir deles um posicionamento definitivo sobre a medida, alegando urgência na aprovação da mesma. Vale também ponderar a insuficiência que um único encontro representa para a efetiva discussão com as comunidades do país todo. Um genuíno processo de diálogo deveria contemplar ao menos encontros regionais.

Por outro lado, na consulta o governo brasileiro não mostrou disposição em construir um verdadeiro acordo sobre a nova norma. As principais propostas apresentadas pelos quilombolas não foram acatadas. Ao fim da consulta o texto originalmente apresentado pelo governo prevaleceu sem qualquer mudança mais significativa.

Além de inexistir mecanismo permanente de consulta, conforme previsto na Convenção 169 da OIT, outras modalidades de participação, diferentes e complementares à consulta, também são insuficientes. De um modo geral, não se prevê a participação dos quilombolas nos espaços onde são definidas as políticas e os programas direcionados a essas comunidades. Assim, os quilombolas não participam nem da definição nem do monitoramento do “Programa Brasil Quilombola” e da “Agenda Social Quilombola” do governo federal. O próprio Grupo de Trabalho do Governo Federal, criado para elaborar a nova norma do Incra para titulação dos territórios quilombolas (levada à consulta narrada acima), não contou com a participação do movimento quilombola.

Ações governamentais também afrontam o disposto no artigo 7 da Convenção 169 da OIT, que estabelece o direito dos povos interessados de escolher suas prioridades no processo de desenvolvimento, e de participar dos planos de desenvolvimento que os afetem. Assim, no caso da transposição do Rio São Francisco, as comunidades quilombolas localizadas na região que será afetada pelo projeto não tiveram a oportunidade de participar da elaboração de estudos acerca dos potenciais impactos do empreendimento²¹ e tampouco da discussão de planos alternativos de reassentamento.

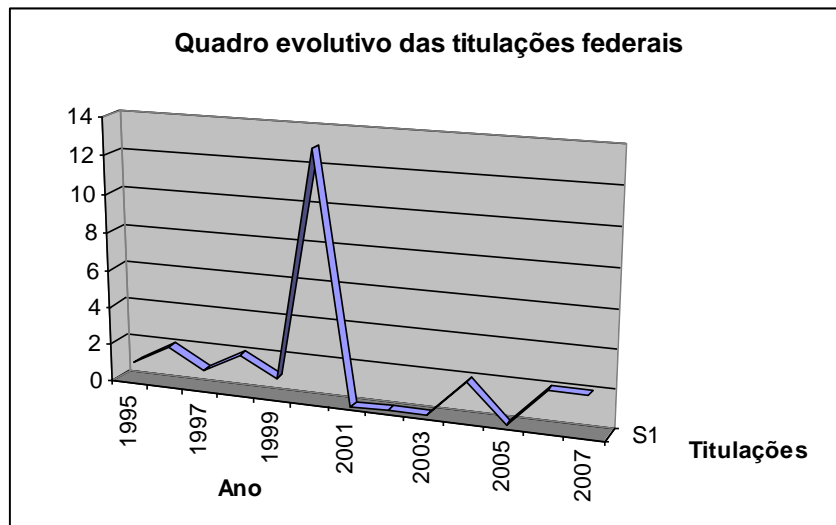
3.3. Direitos territoriais [artigos 13 a 15 da Convenção 169 da OIT]

Até junho de 2008, 87 territórios quilombolas encontravam-se titulados no Brasil, englobando ao todo 1.171.579 hectares e beneficiando 143 comunidades²². Desse total, 26 títulos de propriedade foram entregues pelo Governo Federal, sendo que apenas seis foram entregues pelo Governo Lula (2003-2008).

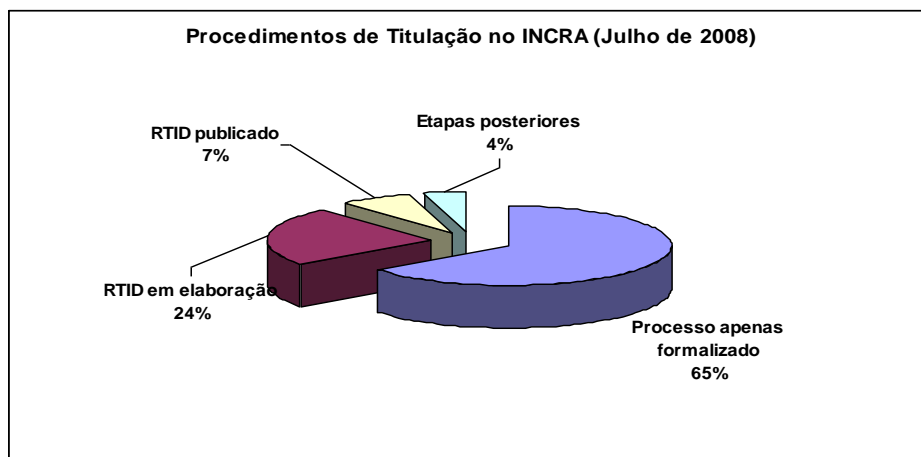
²¹ PROCURADORIA GERAL DA REPÚBLICA, “Suspensas as obras do projeto de transposição do Rio São Francisco” (26/01/07), “Suspensa a transposição do São Francisco” (11/12/07) In: www.pgr.mpf.gov.br/noticias

²² COMISSÃO PRÓ-ÍNDIO DE SÃO PAULO: www.cpis.org.br/terras

O quadro abaixo evidencia o enorme declínio nas titulações experimentado nos últimos anos²³:



Em julho de 2008, 590 procedimentos administrativos para titulação estavam em curso no Incra. No entanto, 65% desses procedimentos tinham apenas recebido um número de protocolo, ou seja, nenhuma das etapas previstas havia sido executada. Dos procedimentos efetivamente iniciados, apenas 11% tinham concluído o Relatório Técnico de Identificação e Delimitação (RTID), etapa que identifica o território a ser titulado.



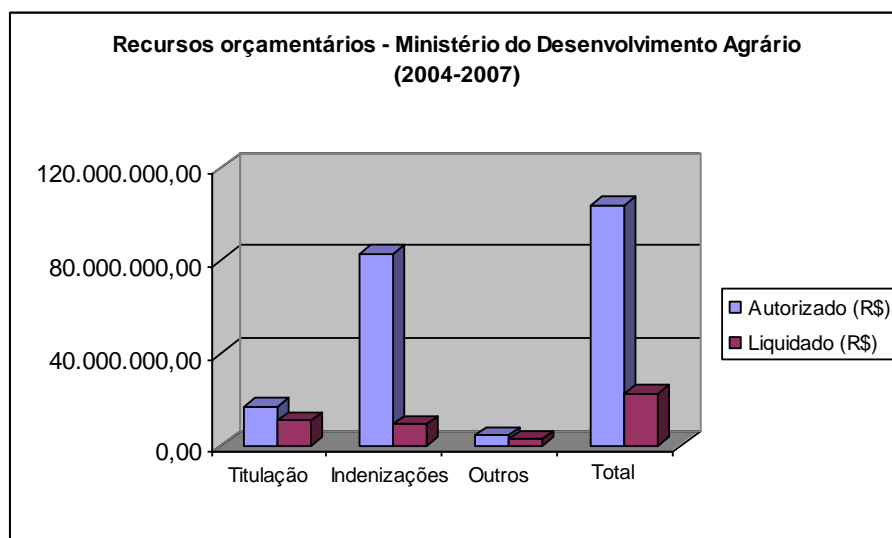
Uma análise cronológica demonstra, por outro lado, que a quantidade de Relatórios Técnicos de Identificação e Delimitação publicados pelo Incra tem declinado ao longo dos últimos anos. Enquanto em 2006 foram publicados 21 relatórios de identificação dos territórios, apenas quatro relatórios tinham sido publicados entre janeiro e julho de 2008.

²³ Consideram-se aqui os títulos concedidos pelo Incra, pela Fundação Cultural Palmares e pela Secretaria de Patrimônio da União. Os demais títulos foram outorgados pelos governos estaduais.

Ano	2005	2006	2007	2008 (janeiro a julho)
RTID publicados	7	21	18	4

Esses números demonstram que, nos últimos anos, houve um declínio tanto na efetiva titulação de terras de comunidades quilombolas quanto na evolução de procedimentos administrativos de regularização dessas áreas, o que seguramente contraria o artigo 14 da Convenção 169 da OIT.

Outra evidência da inoperância do Estado brasileiro no cumprimento do artigo 14 da Convenção 169 da OIT surge da análise da utilização dos recursos orçamentários disponíveis para as titulações. Entre 2004 e 2006, apenas 21,75% do orçamento destinado à regularização fundiária dos territórios quilombolas foi efetivamente utilizado pelo governo: dos 104,101 milhões de reais destinados a tal finalidade apenas 22,643 foram gastos²⁴. Nesse total, estão incluídos 10,88 dos 16,82 milhões destinados ao reconhecimento, demarcação e titulação de áreas quilombolas (o equivalente a 64,68% do previsto), e 9,108 dos 83,016 milhões (10,97%) destinados ao pagamento de indenizações aos ocupantes das terras demarcadas e tituladas²⁵. O gráfico abaixo ilustra a discrepância entre recursos autorizados (previstos) e liquidados (utilizados).



Para justificar sua inoperância, o Estado brasileiro normalmente alega que são as intervenções do Poder Judiciário que paralisam ou dificultam as titulações²⁶. A análise das ações

²⁴ INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS. *Orçamento quilombola: entre o previsto e o gasto*, Brasília, 2008. <http://www.inesc.org.br/biblioteca/publicacoes/notas-tecnicas/NT.%20139%20-%20QUILOMBOLA.pdf>

²⁵ Idem.

²⁶ Informe da Procuradora do Inra, Anne Cristiny dos Reis Henrique, em audiência temática realizada na Comissão Interamericana de Direitos Humanos da Organização dos Estados Americanos, em 10 de outubro de 2007. Disponível em <http://www.cidh.org/audiencias/130/ListEng.aspx>

judiciais envolvendo territórios quilombolas²⁷ demonstra, no entanto, que tal alegação não corresponde aos fatos. Dados de julho de 2008 indicam que dentre 105 ações judiciais em curso levantadas, apenas cinco tinham como objeto o questionamento do procedimento de regularização fundiária conduzidos pelo Incra²⁸. Esse número é extremamente reduzido considerando-se os 590 procedimentos abertos pelo Incra, representando apenas 1% dos casos. Assim, podemos afirmar que a judicialização das demandas ou interferência negativa do Poder Judiciário não são os principais motivos da morosidade na concretização das titulações.

No plano normativo encontramos ameaças de possíveis retrocessos na garantia dos direitos territoriais dos quilombolas garantidos pela Convenção 169 da OIT. A nova norma do Incra para os procedimentos de titulação das terras quilombolas que está na iminência de ser aprovada acrescentará uma série de etapas e exigências ao processo e, se aprovada, tornará a regularização fundiária ainda mais difícil de ser efetivada, conforme foi denunciado em diversas ocasiões pelo movimento quilombola²⁹ e sociedade civil³⁰. Iniciativas do Poder Legislativo – os já citados projetos de Decreto Legislativo 44/2007 e 326/2007, de autoria do Deputado Federal Valdir Colatto (PMDB/SC) – também ameaçam os direitos territoriais dos quilombolas garantidos pela Convenção 169 da OIT.

Além disso, tramita no Supremo Tribunal Federal Ação Direta de Inconstitucionalidade contra o Decreto 4.887/2003 (ADIn 3239) proposta pelo Partido Democrata ainda no aguardo de julgamento.

São vários os exemplos também de violação dos direitos territoriais dos quilombolas, no que diz respeito aos direitos aos recursos naturais existentes em seus territórios (artigo 15 da Convenção 169 da OIT). Como exemplo, citamos o caso das comunidades de Machadinho, São Domingos e Amaros, no município de Paracatu, em Minas Gerais, que estão sendo praticamente expulsas de suas terras pela empresa mineradora Rio Paracatu Mineração, que extrai ouro e prata da região³¹.

As comunidades quilombolas do Brasil também vivenciam a violação de seu direito previsto no artigo 16 da Convenção 169 da OIT ao serem removidas compulsoriamente de suas

²⁷ COMISSÃO PRÓ-ÍNDIO DE SÃO PAULO: www.cpis.org.br/acoes

²⁸ Essas cinco ações envolviam as comunidades de Cataúba (PI), Invernada do Paiol da Telha (PR), Linharinho (ES), Pedra do Sal (RJ) e São Francisco do Paraguaçu (BA). Apenas no caso de São Francisco do Paraguaçu um grupo de particulares obteve uma decisão liminar da 7ª Vara Federal em Salvador (BA) que suspende o procedimento de titulação, sendo que o recurso ao Tribunal ainda não foi julgado.

²⁹ CONAQ, “Movimento quilombola divulga nota contra mudanças na legislação”, 10/12/07.

³⁰ “Em defesa dos direitos quilombolas”, de 28 de março de 2008, e “Pela garantia dos direitos das comunidades remanescentes de quilombos”, de 6 de maio de 2008.

³¹ Centro de Documentação Eloy Ferreira da Silva. Comunidades quilombolas de Minas Gerais no séc. XXI - História e resistência. Editora Autêntica, Belo Horizonte, 2008. E também: “Expansão de ouro ameaça Paracatu”, 14 de julho de 2008 In: <http://www.cedefes.org.br/new/index.php?conteudo=materias/index&secao=5&tema=&materia=4916>

terras. Foi o que ocorreu, ainda na década de 1980, com os quilombolas do município de Alcântara (no Maranhão). Com a instalação do Centro de Lançamento Espaciais do Ministério da Aeronáutica, 312 famílias de 31 povoados quilombolas foram deslocadas forçadamente de suas terras tradicionais e reassentadas em sete agrovilas³². Parte dessas agrovilas não possui solos agriculturáveis, de igual fertilidade e quantidade às terras em que viviam anteriormente³³. Até hoje, as famílias não receberam justas indenizações pela remoção sofrida e sequer possuem o título definitivo das terras para onde foram deslocadas.

Exemplo mais recente foi a remoção da comunidade quilombola de Porto Corís (em Minas Gerais), entre os anos de 2004 e 2006, em função da inundação de seu território pelo reservatório da hidroelétrica de Irapé. À época em que ocorreram tais fatos essa comunidade já havia recebido do Estado brasileiro o título de propriedade de seu território³⁴. Atualmente, a comunidade reside em uma área de reassentamento com condições ambientais extremamente diversas da área que ocupavam anteriormente.

A violação ao direito exposto no artigo 16 da Convenção 169 da OIT é também vivenciada pelas comunidades quilombolas em consequência da atuação do Poder Judiciário. Na disputa pelo território quilombola, é usual que fazendeiros, empresas e outros particulares acionem o Poder Judiciário requerendo a proteção possessória das terras³⁵. São diversos os casos em que ações possessórias propostas por esses particulares obtêm decisões favoráveis que determinam a expedição de mandados de reintegração de posse contrários aos quilombolas, sem considerar suas especificidades culturais e étnicas e a legislação específica, e desconhecendo a Convenção 169 da OIT. Prevalece ainda uma concepção hegemônica de propriedade no Estado Brasileiro que compreende a relação com os recursos naturais de forma individual e patrimonial, dificultando o reconhecimento das identidades coletivas como as comunidades quilombolas.

Trata-se da violação que vem sendo sofrida, recentemente, pelas comunidades São Francisco do Paraguaçu (Bahia), Barra do Parateca (Bahia), Mata Cavallo (Mato Grosso) e Linharinho (Espírito Santo), onde diversos mandatos judiciais determinaram o uso de força policial para a retirada dos quilombolas da área.

³² CENTRO DE DIREITO À MORADIA CONTRA DESPEJOS. *Direito à moradia e territórios étnicos: proteção legal e violação de direitos das comunidades de quilombos no Brasil*. 2005.

³³ A esse respeito, ver Mandados de Segurança impetrados por quilombolas para que pudessem realizar agricultura em área fora da agrovila pertencente ao Centro de Lançamentos (BRASIL. Justiça Federal de 1ª Instância, Seção Judiciária do Maranhão, 5ª Vara. Processo n.º 2006.37.00.005222-7. Sentença n.º 27/2007, de 13 fev. 2007). Informações disponíveis em www.cpis.org.br/acoes.

³⁴ O título foi concedido pela Fundação Cultural Palmares em 2000.

³⁵ COMISSÃO PRÓ-ÍNDIO DE SÃO PAULO: www.cpis.org.br/acoes

Além disso, o Poder Judiciário também tem sido ator responsável pelo processo de criminalização de lideranças quilombolas, outra dimensão danosa do conflito fundiário com os quais as comunidades convivem.

3.4. Desenvolvimento [artigos 2 e 19 da Convenção 169 OIT]

A atuação do Estado brasileiro na garantia e proteção dos direitos sociais, econômicos e culturais das comunidades quilombolas (artigo 2 da Convenção 169 da OIT), bem como na concessão dos meios necessários para o desenvolvimento de suas terras (artigo 19 da Convenção 169 da OIT), não tem sido suficiente para garantir condições de sobrevivência dignas nem corrigir a situação de desigualdade sócio-econômica vivenciada por essa população.

O “Programa Brasil Quilombola”, criado em 2004 pela Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial da Presidência da República, com a finalidade de coordenar as ações governamentais para as comunidades remanescentes de quilombo teve resultados extremamente limitados. Apenas ações pontuais de diversos ministérios são realizadas, sem um plano articulado de políticas públicas direcionadas às comunidades quilombolas. Além disso, o número de comunidades que o programa beneficia ainda é muito reduzido.

Evidência dessa limitação é o fato de apenas 32,27% do orçamento público federal previsto para ser gasto no cumprimento do programa ter sido efetivamente utilizado entre os anos de 2004 e 2007³⁶. Dos R\$ 150,268 milhões disponíveis para a Presidência da República e os Ministérios da Saúde, da Educação e do Desenvolvimento Agrário utilizarem em ações do programa, apenas 48,494 foram usados, indicando que a inoperância nesse caso do Estado brasileiro não se deu por carência de recursos.

Outros programas do Estado brasileiro também não têm sido suficientes para garantir o desenvolvimento das comunidades quilombolas. O “Bolsa Família” - programa do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome de transferência de renda para famílias em situação de pobreza e extrema pobreza³⁷ - atingiu apenas 150 comunidades quilombolas.

Um levantamento acerca da situação nutricional das crianças com menos de cinco anos de idade – realizado em 2006 pelo Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome em 60 comunidades quilombolas em 22 estados do país - apontou que 11,6% dessas crianças apresentam déficit de altura para a idade, principal índice de aferição da desnutrição. O índice de desnutrição encontrado foi de 10,3% para os filhos de mães com baixa escolaridade, e de 5,8%

³⁶ INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS. *Orçamento quilombola: entre o previsto e o gasto*, Brasília, 2008. <http://www.inesc.org.br/biblioteca/publicacoes/notas-tecnicas/NT.%20139%20-%20QUILOMBOLA.pdf>

³⁷ Ver: www.mds.gov.br/bolsafamilia

para os filhos das mães que possuíam ao menos quatro anos de estudos³⁸. Os índices verificados em educação são igualmente preocupantes: 15,8% dos chefes de família entrevistados e 7,3% das mães nunca freqüentaram escola. A grande maioria estudou apenas alguns anos, sendo que apenas 11% dos chefes e 15,7% das mães cursaram o ensino médio³⁹.

O estudo também mostrou que apenas 30% das famílias quilombolas dispõem de abastecimento de água pela rede pública e que somente 3,2% possuem ligação com a rede de tratamento de esgoto. Mais de 70% das famílias quilombolas usam fossas sépticas, rudimentar ou jogam os resíduos em valas abertas. A luz elétrica ainda não chegou a 20% das famílias⁴⁰.

As comunidades quilombolas continuam, assim, vivendo em situações de precariedade e pobreza, sem que seus direitos econômicos, sociais e culturais sejam respeitados. O Estado brasileiro não está, deste modo, cumprindo com as determinações previstas nos artigos 2 e 19 da Convenção 169 da OIT.

RECOMENDAÇÕES AO ESTADO BRASILEIRO

- a) Que o Estado brasileiro aplique plenamente o artigo 1.2 da Convenção 169 da OIT, considerando a auto-identificação como critério para definir os grupos aos quais se aplicam as disposições da Convenção 169 da OIT e reconheça o papel das organizações dos quilombolas no reconhecimento e afirmação da identidade de tais grupos;
- b) Que o Estado brasileiro se abstenha de rever as normas vigentes (IN Incra n.º 20/2005 e Decreto n.º 4.887/2003) no que se refere à aplicação do critério de auto-identificação bem como reveja as normas que o restringem (Portaria n.º 98/2007 da Fundação Cultural Palmares);
- c) Que o Estado brasileiro aplique plenamente os artigos 6 e 15 da Convenção 169 da OIT, estabelecendo um mecanismo permanente de consulta aos povos interessados a ser utilizado todas as vezes que se prevejam medidas legislativas ou administrativas suscetíveis de afetá-los e antes de autorizar qualquer programa de exploração dos recursos naturais existentes em suas terras ou que venham a afetar seus direitos econômicos, sociais e culturais. Esse mecanismo permanente de consulta deve ser estabelecido de acordo com as perspectivas do próprio povo quilombola no que se refere à “participação efetiva” e “consenso prévio e informado”.

³⁸ BRASIL. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria de Informação e Gestão da Informação. Departamento de Avaliação e Monitoramento. *Chamada Nutricional Quilombola 2006: Resumo Executivo*. Brasília, 2007. Disponível em www.mds.gov.br

³⁹ Idem.

⁴⁰ “Apenas 30% das comunidades quilombolas têm acesso a água pela rede pública”. Radiobrás, 14 maio 2007. Disponível em www.cedefes.org.br.

- d) Que o governo brasileiro aplique plenamente o artigo 6 da Convenção 169 da OIT e passe a assegurar participação dos povos interessados em todos os níveis de tomada de decisões em organismos administrativos e de outra natureza responsáveis por políticas e programas que lhes digam respeito;
- e) Que o governo brasileiro agilize os processos de titulação dos territórios das comunidades quilombolas, garantindo todos os meios necessários à regularização fundiária da totalidade do habitat das regiões que esses povos vivem em respeito aos artigos 13 e 14 da Convenção 169 da OIT;
- f) Que o Estado brasileiro adote medidas para salvaguardar a integralidade do território das comunidades quilombolas, antes e após a sua titulação, de forma a evitar intrusão de pessoas e empresas estranhas ao grupo em suas terras, bem como o traslado ou o reassentamento desses povos, nos termos dos artigos 13, 14, 16 e 18 da Convenção 169 da OIT;
- g) Que o Estado Brasileiro se abstenha de aprovar e/ou efetivar empreendimentos e desenvolver ações que venham a comprometer o acesso das comunidades quilombolas aos seus recursos naturais e territoriais, sem a realização de consulta aos povos afetados e de estudos de impacto ambiental, social, econômico e cultural conforme os artigos 7 e 15 da Convenção 169 da OIT;
- h) Que o Estado brasileiro promova o desenvolvimento local das comunidades quilombolas, garantindo a plena efetividade de seus direitos sociais, econômicos e culturais, e respeitando a sua identidade social e cultural, seus costumes e tradições nos termos dos artigos 2 e 19 da Convenção 169 da OIT. Para tanto, deverá o Estado Brasileiro investir, progressivamente, recursos orçamentários públicos em ações sociais, de infra-estrutura e desenvolvimento econômico.
- i) Que o Estado Brasileiro, em ações judiciais e legislativas, observe os direitos contidos na Convenção 169 da OIT, especialmente no julgamento da ADIN 3239, pendente de Supremo Tribunal Federal, e na tramitação dos Projetos de Decreto Legislativo n. 44/2007 e 326/2007 e do Projeto do Estatuto da Igualdade Racial na Câmara Federal;
- j) Que o Estado brasileiro invista na formação de agentes públicos, de quilombolas e de suas organizações sociais visando a plena aplicabilidade da Convenção 169 da OIT.

Agosto de 2008

Coordenação Nacional de Articulação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas
jhonny.quilombola@gmail.com
www.conaq.org.br

Comissão Estadual das Comunidades Quilombolas do Espírito Santo - Zacimba Gaba
comissaoquilombola@yahoo.com.br

Coordenação Estadual das Comunidades Negras Rurais Quilombola de Mato Grosso do Sul
jhonny.quilombola@gmail.com

Comissão Estadual de Comunidades Quilombolas de Pernambuco
Vila de Conceição das Crioulas, s/n • II Distrito de Salgueiro • Pernambuco • Brasil • 56.000-000
conceicao@conceicaodascrioulas.org.br
marciaquilombola@yahoo.com.br

Federação das Comunidades Quilombolas de MG - N'golo
ngolomg@yahoo.com.br

Malungu – Coordenação das Associações das Comunidades Remanescentes de Quilombo do Pará
Av. Senador Lemos nº 557 • Belém • Pará • Brasil • 66.050-000
malungu.pa@hotmail.com

Associação das Comunidades Remanescentes de Quilombos do Município de Oriximiná
Av. 24 de Dezembro nº 3068 • Oriximiná • PA • Brasil • 68270-000

Associação Quilombola de Conceição das Crioulas
Vila de Conceição das Crioulas, s/n • II Distrito de Salgueiro • Pernambuco • Brasil • 56.000-000
conceicao@conceicaodascrioulas.org.br
adalquilombola@yahoo.com.br

Associação Rural Comunitária dos Quilombolas do Timbó e Adjacências.
Rua Estácio de Sá, 281 • Garanhuns • Pernambuco • Brasil • 55290-140
nostrupicamasnaocai2@yahoo.com.br

Comissão Quilombola do Sapê do Norte
comissaoquilombola@yahoo.com.br

Associação de Advogados de Trabalhadores Rurais no Estado da Bahia
Ladeira dos Barris, nº 145 • Salvador • Bahia • Brasil • 40.070-050
aatrba@terra.com.br
www.aatr.org.br

Centro de Cultura Luiz Freire
Rua 27 de Janeiro nº 181 Olinda • Pernambuco • Brasil • 53020-020
comunicacao@cclf.org.br
www.cclf.org.br

Centro de Cultura Negra do Maranhão

Rua dos Guaranis, s/n° São Luís • Maranhão • Brasil • 65040.630

cnmaranhao@bol.com.br

www.cnma.org.br

Centro de Documentação Eloy Ferreira da Silva

Rua Padre Marinho n° 455 / 3° andar •

Belo Horizonte • MG • Brasil • 30140-040

cedefes@cedefes.org.br

www.cedefes.org.br

Centro pelo Direito à Moradia contra Despejos (Centre on Housing Rights and Evictions)

83 Rue de Montbrillant n° 1202 • Genebra • Suíça

cohre@cohre.org

www.cohre.org

Comissão Pró-Índio de São Paulo

Rua Padre Carvalho n.° 175

São Paulo • SP • Brasil • 05427-100

cpisp@cpisp.org.br

www.cpisp.org.br

Instituto de Assessoria às Comunidades Remanescentes de Quilombos do Rio Grande do Sul

Av. Cavalhada n° 2044 sala 201 • Porto Alegre • RS • Brasil • 91740-000

iacoreq@ig.com.br

Justiça Global

Av. Beira Mar n° 406 - sala 1207 • Rio de Janeiro • RJ • Brasil • 20021-900

global@global.org.br

www.global.org.br

KOINONIA Presença Ecumênica e Serviço

Rua Santo Amaro 129 • Rio de Janeiro • RJ • Brasil • 22211-230

territoriosnegros@koinonia.org.br

www.koinonia.org.br

Movimento Negro Unificado - Seção RS

Rua dos Andradas n° 943 - sala 811 • Porto Alegre • Rio Grande do Sul • Brasil

Rede Social

Rua Castro Alves n° 945 • São Paulo • SP • Brasil • 01532-001

redesocial@social.org.br

www.social.org.br

Terra de Direitos

Rua Des. Ermelino de Leão n° 15 - conj. 72 • Curitiba • Paraná • Brasil • 80410-230

www.terradedireitos.org.br