

26ª Reunião Brasileira da Antropologia
Porto Seguro/BA – 01 a 04 de junho de 2008

Grupo de Trabalho: Cidadania e Territorialização Étnica:
novos e velhos sujeitos de direito.

Coordenadores: Cíntia Beatriz Müller
Ricardo Cid Fernandes.

**“Vamos fechar um acordo?” A utilização de meios
alternativos de solução de conflitos em processos de territorialização¹**

Sra. Cíntia Beatriz Müller
Pesquisadora Associada ao
NACi/UFRGS
Doutora em Antropologia Social e
Advogada
revla@terra.com.br

Resumo: Cada vez mais percebemos o agravamento de conflitos entre órgãos de governo, em áreas que passam por processos de territorialização, e a população que nelas vivem. Além dos instrumentos legais que definem um procedimento para a titulação ou tombamento de tais áreas, a pressão para que as comunidades concordem com a celebração acordos sobre a utilização de seu território ou o perímetro de sua área é perceptível, principalmente, nos casos do Território Quilombola de Alcântara/MA e da Comunidade Quilombola da Ilha da Marambaia/RJ. Assim analiso, a partir de fontes documentais e da etnografia, o quanto a utilização de meios alternativos de negociação e a harmonização coercitiva de conflitos está sendo empregada nestes dois casos, calcada em argumentos que reforçam valores do Estado-Nacional.

Palavras Chave: harmonização coercitiva – processo de territorialização – comunidades quilombolas

1. Introdução.

A antropologia do direito analisa, de acordo com Shelton Davis (1973:10), a definição de regras jurídicas, a expressão de conflitos sociais e a forma como tais conflitos são institucionalmente solucionados. Isto não reduz o campo de análise dos fenômenos jurídicos às discussões que se dão no âmbito do poder judiciário. Os procedimentos administrativos de

¹ Trabalho apresentado na 26ª. Reunião Brasileira de Antropologia, realizada entre os dias 01 e 04 de junho, Porto Seguro, Bahia, Brasil. Versão mais aprofundada será apresentada na ANPOCS/2008. Este artigo foi escrito a partir de dados coletados ao longo de meu trabalho no Centre on Housing Rights and Evictions (COHRE/Américas) www.cohre.org quando participei de ações jurídicas relacionadas ao Território Étnico de Alcântara/MA e à Comunidade Remanescente de Quilombos da Ilha da Marambaia/RJ.

titulação de grupos étnicos² são regulados por normas da administração pública e conduzidos por órgãos do poder executivo. Neste caso, não há que se falar em uma antropologia do Estado, mas em uma antropologia do direito empenhada em analisar “os códigos, discursos e a linguagem”(Starr 1989:09) dos diferentes atores empenhados nas disputas pela imposição de uma interpretação a cerca da ordem legal.

A ordem jurídica é um campo cujo significado de símbolos e as interpretações se encontram em disputa constante. Embora a ordem jurídica recorte parte do fato social sobre o qual incide, não podemos esquecer que várias correlações de força convergem em relação a dados acontecimentos sendo, muitas vezes, invisibilizadas pela abordagem jurídica enquanto expressão de uma estrutura de ordem prescritiva (Sahlins 1997:13). Partimos do princípio de que o direito como um conjunto é uma construção social (Arendt 1989) forjado em contextos de disputas e é na análise destes processos sociais³ que o antropólogo do direito pode enriquecer a discussão teórica. Podemos, por isso, apontar que os mecanismos que potencializam a eficácia jurídica são alvo de disputa que pode se dar em duas dimensões: uma pela elaboração da regra⁴ e outra por sua implementação.

Ter a segurança na posse de um território para determinados grupos étnicos é a certeza de assegurar a manutenção de sua identidade e preservar um tipo de história que não se encontra escrita em livros. Para tanto, no Brasil, o governo instituiu processos de territorialização com a intenção de titular o território de tais grupos. Estes processos administrativos são norteados por regras que configuram uma trama de controle objetivo que incide sobre o procedimento e os grupos étnicos. Neste artigo focalizo os mecanismos de solução alternativa de conflitos, ou seja, situações que escapam do procedimento⁵ que prevê

²No Brasil há procedimentos específicos para a titulação de grupos indígenas e quilombolas, o primeiro sob responsabilidade da Fundação Nacional do Índio (FUNAI), vinculada ao Ministério da Justiça/MJ, e o segundo ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), vinculado ao Ministério do Desenvolvimento Agrário/MDA.

³ O termo processo é polissêmico. No campo do direito dizemos que um processo pode ser formado pelos documentos que constituem os autos, em uma versão objetiva, ou pelo conjunto de ações (direito subjetivo) que possibilita ao cidadão reclamar um direito objetivo. Processo jurídico não é o rito (que é a sequência de atos ordenados que compõe um processo no sentido material dos autos) que estabelece os passos da ação jurídica. Neste artigo ora acionarei o processo social, ora o processo jurídico, sendo que o segundo se encontra englobado pelo primeiro.

⁴ No que diz respeito ao procedimento de titulação dos territórios quilombolas, destaco o procedimento legislativo de iniciativa de deputados federais que visam transferir a competência para titular os territórios do INCRA para a Fundação Cultural Palmares, vinculada ao Ministério da Cultura; e o procedimento de consulta realizado com quilombolas de todo o país nos dias 15, 16 e 17 de abril de 2008 acerca da alteração da Instrução Normativa 20/2005 que estabelece parâmetros técnicos para a titulação. Ambos são exemplos de disputas no campo da construção de normas.

⁵ Procedimento para a titulação dos territórios quilombolas definido no Decreto 4.887/2003 e na Instrução Normativa 20/2005 do INCRA.

um julgamento⁶ para serem alvo de conciliação. Esta conciliação, no caso dos territórios quilombolas, tem ocorrido com base no artigo 11 do Decreto 4.887/2003⁷.

Este Decreto determina que, em caso de sobreposição da área delimitada pelo território quilombola sobre terras indígenas, faixa de fronteira, áreas de segurança nacional e unidades de conservação, as medidas de garantia a sustentabilidade dos territórios deverá ser proposta “conciliando os interesses do Estado”. O Decreto não especifica de que forma se dará essa conciliação, nem tão pouco, entre quais os atores ela deve ser concertada. A conciliação tem sido acionada como um mecanismo para solucionar estes problemas que incidem no procedimento de titulação. Ressalto que a “conciliação” tem sido evocada como um mecanismo de harmonização que suplanta o conflito em nome da composição de posições ente os atores. Laura Nader (1994) destaca que a ideologia da harmonia enfatiza a negociação e a perspectiva de que a negociação é mais “civilizada”, mais “madura”, do que o conflito e é um tipo de técnica de pacificação em voga no contexto internacional.

2. A valorização da harmonia ao longo dos procedimentos de titulação.

O procedimento de titulação dos territórios de quilombos se encontra regrado, por enquanto, pela IN/20/2005 do INCRA, autarquia do governo federal. Este procedimento se desenrola na esfera do poder executivo, portanto, apenas situacionalmente o poder judiciário poderá ser acionado ao longo do procedimento⁸. O procedimento prevê a participação direta (ou indireta) dos próprios quilombolas ao longo do processo (Art. 6º do Dec.4.887/2003), embora não especifique como isso possa se dar. A falta de um mecanismo de implementação desta previsão faz com que tal dispositivo se torne em algo meramente simbólico. Via de regra, a participação dos quilombolas é mediada por documentos, certidões de identificação, relatórios histórico-antropológicos, os documentos que o próprio grupo entender importante. A possibilidade de efetivamente participar do processo, um mecanismo específico de participação para que sejam porta-vozes de sua própria palavra, de fato, não existe.

O rito de titulação prevê a publicação de um Relatório Técnico de Identificação e Delimitação (RTID) o qual apresenta um denso estudo histórico-antropológico da ocupação da área e os limites do território ocupado pelo grupo. Deste relatório cabe contestação, por parte dos interessados, bem como são fornecidas informações de diferentes órgãos do governo em caso de sobreposição de área. Esta normativa está por ser mudada, mas o que nos interessa

⁶ O julgamento avalia argumentos do Relatório Técnico de Identificação e Delimitação das áreas com as informações prestadas por outros órgãos e as contestações é realizado no INCRA.

⁷ Acesse o Decreto em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/D4887.htm.

⁸ Por exemplo, o Decreto 4.887/2003 prevê um momento específico para a desintrusão, ou seja, para a retirada de proprietários particulares do perímetro do território reconhecido aos quilombolas. O processo que discute o valor da desapropriação, por exemplo, é conduzido diante do judiciário.

aqui é o papel do consenso e da harmonia ao longo do procedimento de titulação dos territórios, sua naturalização e a forma como ela é situacionalmente acionada. O consenso é o grande objetivo do governo federal – de acordo com falas proferidas ao longo da consulta aos quilombolas pela alteração da IN/20⁹ – nas discussões que envolvem sobreposição de área com terras pertencentes a outros órgãos públicos. Estas disputas são aquelas que, como referi, devem garantir a sustentabilidade das comunidades conciliando os interesses de Estado.

Tendo em vista a necessidade de garantir um espaço legal de mecanismos de conciliação, a alteração da IN/20¹⁰ prevê que, formalmente, os procedimentos de titulação, em caso de sobreposição de terras, sejam enviados ou Advocacia Geral da União (AGU) ou para a Casa Civil da Presidência da República (CC/PR). É interessante que a mesma alteração proposta, novamente, não prevê objetivamente a forma como os quilombolas poderão participar de todo o procedimento de titulação. A AGU e a CC/PR são órgãos federais vistos como locais de construção de soluções conciliatórias. O fundamento para o dispositivo que prevê o envio de procedimentos de titulação de terras quilombolas para instâncias de consenso é, segundo o governo federal, o de que o conflito, as querelas judiciais ou administrativas, estão se traduzindo em verdadeiros entraves à titulação dos territórios quilombolas.

Nader (1994) chama atenção para o fato de que, no cenário internacional, quando o Tribunal Mundial passou a ser um espaço que não privilegiava nações poderosas e seu acesso foi estendido aos países chamados de “terceiro mundo”, equipes de negociações internacionais passaram a ser constituídas. Tais equipes eram compostas não apenas por juristas, mas por profissionais oriundos de diferentes áreas do saber. Como referi no parágrafo anterior, é a alteração atual da IN/20/2005 que prevê o envio formal dos procedimentos para instâncias de conciliação, porém isso não quer dizer que a busca pelo consenso não exista. Para analisar esta hipótese, trabalharei com dois exemplos de esforços no sentido da construção do consenso em processos conciliatórios¹¹ de titulação de territórios quilombolas: o do Território Étnico de Alcântara/MA e o da Comunidade Quilombola da Ilha da Marambaia/RJ.

3. Território Étnico de Alcântara/MA: consenso administrativo e jurídico.

O município de Alcântara se localiza no extremo norte do estado do Maranhão, nordeste do Brasil, há 22 quilômetros de sua capital, São Luís, e possui uma área de 1.483

⁹ Consulta aos quilombolas realizada em Luziânia/GO nos dias 15, 16 e 17 de abril de 2008 sobre alteração da IN/20/2003.

¹⁰ Apresentada pela Advocacia Geral da União (AGU) como substituta da IN/20/2005/INCRA nos dias 15, 16 e 17 de abril de 2008 em consulta aos quilombolas em Luziânia/GO.

¹¹ Aqui visto de forma ampla como processos sociais, pois envolve múltiplas arenas de disputa pela conciliação autorizada.

km². Ele pode ser acessado por mar, através do canal de São Marcos, por lanchas ou por ônibus através do **ferry boat**. O município possui 21.349¹² moradores é eminentemente rural e extremamente pobre com uma economia baseada na produção agrícola, pesca e turismo. No município de Alcântara existe um rico acervo patrimonial sendo a cidade considerada como “Monumento Nacional”. Na década de 80 o município despertou interesse do governo federal por sua posição geográfica: próximo à linha do Equador e com grande extensão de costa oceânica.

O Maranhão recebeu seus primeiros escravos africanos no século XVII. Alcântara, fundada em 1648, possuía uma economia baseada na produção agrícola, principalmente, cana-de-açúcar e algodão, baseada na mão-de-obra escrava. Com a derrocada da Companhia Geral de Comércio do Maranhão, por volta de 1770 e a queda do preço do algodão no mercado internacional (devido a final da Guerra Civil nos Estados Unidos – 1861/1865), a elite alcantareense passou a deslocar rumo a cidade de São Luís do Maranhão. Dessa forma, ex-escravos, fugidos, libertos e abandonados, muitos não legalmente livres, passaram a viver no território criando uma forma própria de ali permanecer, coletivamente em áreas que denominavam: terras de santo, de santa, de santíssimo, de santíssima, de santista, de caboclo, de preto (Almeida 2006:52), da pobreza e de herança.

Este sistema de apossamento através de expressões específicas de territorialidade se construiu por quase dois séculos. Legalmente classificadas como terras devolutas, grande parte do território dos povoados foi alvo da política de colonização do governo do estado do Maranhão, nos anos de 1975-76. Uma tentativa de cercamento dos campos foi interrompida com protestos populares, entre 1978-79, o que levou a um levante popular e a destruição de quilômetros de cercas (Almeida 2006:53). Em 1980 o governo do estado do Maranhão expediu o Decreto 7.320, de setembro, que desapropriou por utilidade pública 52 mil hectares do município, ou seja 46% de sua superfície, para implantação da base de lançamento de foguetes de Alcântara. Esta área foi acrescida em 10 mil hectares por decreto presidencial, o que levou todos os processos jurídicos de desapropriação para tramitação na Justiça Federal, no ano de 1986. Um Protocolo de Cooperação foi assinado em 1982 entre o governo municipal, estadual e federal, representando pelo Ministério da Aeronáutica, para a instalação do Centro de Lançamento de Alcântara (CLA).

O Decreto presidencial 72.571, de 18 de abril de 1986, reduziu a dimensão do módulo rural no município de Alcântara, de 35 hectares para 15. Em seguida, em 1987, foi iniciado o deslocamento de 312 famílias e de 23 povoados para sete agrovilas onde foram colocadas

¹² De acordo com dados de 2007 de acordo com o site <http://www.ibge.gov.br/cidadesat/default.php>, acessado em 03.mai.2008.

vivendo em lotes individuais. Desde os anos 90 Mamuna, Brito, Itapera, Baracatatiua e Caiuaua se opõem aos deslocamentos e interdição ao uso de suas terras. Porém, todos os protestos empreendidos pela sociedade civil não foram suficientes para que o governo federal suspendesse a implantação da expansão do CLA e na década de 2000 o Centro Espacial de Alcântara (CEA) de cunho científico-comercial.

No ano de 2003 foi aprovado o Acordo de Salvaguarda Tecnológica entre o Brasil e a Ucrânia, através do Decreto 393/2003, que autoriza o uso do CLA pelos ucranianos. E, em 27 de agosto de 2004¹³, foi formado um Grupo Executivo Interministerial (GEI) pela Casa Civil da Presidência da República, com a finalidade de, originalmente, “articular, viabilizar e acompanhar as ações necessárias ao desenvolvimento sustentável do Município de Alcântara, Maranhão”. Mais tarde em 08 de novembro de 2004, foi publicada uma complementação a finalidade do decreto que manteve o texto anterior e adicionou: “que visam propiciar as condições adequadas à eficiente condução do Programa Nacional de Atividades Espaciais e o desenvolvimento das comunidades locais, respeitando suas peculiaridades étnicas e sócio-culturais”. Em novembro de 2005 foi possível firmar um Acordo de Cooperação Técnica¹⁴, um **acordo administrativo**, como resultado da negociação entre 25 órgãos do governo federal, estadual e municipal. Porém, para tanto, a questão da regularização das terras dos quilombos foi deslocada para o Sub-Grupo de Regularização Fundiária, Ambiental e de Moradia.

Paralelo a toda a movimentação administrativas foram movidas duas ações na Justiça Federal do estado do Maranhão. A Ação Civil Pública 1999.37.00.007382-0, iniciada em 10 de novembro de 1999 tem por objeto garantir a proteção ambiental da área de implantação do CLA/CEA, para dirimir o impacto sob o patrimônio histórico do município e dos povoados quilombolas. Já a Ação Civil Pública 2003.37.00.008868-2 foi movida com o fulcro de garantir a proteção possessória daqueles que viviam no território de Alcântara sem a proteção do título de propriedade. No ano de 2006 foi celebrado um **acordo judicial** entre o Ministério Público Federal, representantes do CLA, da Agência Espacial Brasileira e da União. Este acordo obriga ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) do Maranhão a realizar os trabalhos de titulação da área do território quilombola conforme definido em relatório antropológico no prazo de 180 dias, conforme relatório antropológico¹⁵.

¹³ Texto do Decreto que o institui está disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Dnn/Dnn10269.htm, acesso dia 02.maio.2008.

¹⁴ Minuta disponível em https://www.planalto.gov.br/casacivil/gei_alcantara/static/1-Docs_GEI/5-Etapas-4_Pactua%E7%E3o/ACT%20Final.pdf, acesso em 02.maio.2008.

¹⁵ O território de Alcântara soma um total aproximado de 85.537,3601 hectares, abrange 139 povoados, dos quais 90 estão na área desapropriada de 62 mil hectares, para instalação do CEA e CLA (Almeida 2006:159 – 161).

Este acordo ainda não foi totalmente cumprido, pois seu principal objetivo era a titulação da área total de Alcântara. Nos meses de setembro e outubro de 2007 em que estive realizando trabalho de campo em Alcântara/MA uma equipe do INCRA/MA coletava informações para complementar o Relatório de Identificação e Delimitação (RTID) do território. Em novembro de 2007 o INCRA/MA apresentou contestação ao acordo judicial que ordenava a titulação, ao mesmo tempo em que não publicou o resumo do RTID com as informações acerca de delimitação do território quilombola.

4. Ilha da Marambaia/RJ: entre a controvérsia e o consenso.

A ilha da Marambaia é uma comunidade negra composta por aproximadamente 100 famílias que vivem da pesca e da subsistência¹⁶. As famílias vivem e retiram seu sustento da ilha desde antes da abolição da escravidão. O local pertencia à família Breves, renomado cafeicultor e comerciante de escravos, até ser adquirido pela União em 1905. Este escravocrata mantinha na ilha duas fazendas, entreposto que recepcionava os escravos contrabandeados da África e que ali permaneciam para “engorda”, sendo posteriormente vendidos no mercado da cidade do Rio de Janeiro.

Com a falência do sistema escravista e a abolição os ex-escravos que estavam na ilha foram abandonados, sendo que, antes do Comendador Breves falecer, já em 1889, foi-lhes prometido que a ilha lhes seria doada. Este ato acabou não sendo formalizado. Em 1939 foi instalada na ilha a Escola de Pesca Darci Vargas, foi um período relativamente tranquilo para a comunidade negra que ali vivia: ao mesmo tempo em que convivia com estranhos que iam até lá estudar, tinha seus costume e permanência respeitada pelo governo federal, então proprietário das terras. Em 1971 a escola de pesca foi fechada e a administração da ilha entregue à Marinha brasileira.

A ocupação, por parte da Marinha, da infra-estrutura física da antiga escola, modificou os hábitos dos ilhéus e sua dinâmica social, eles foram proibidos de construir, reformar ou ampliar moradias para seus filhos e manter o roçado para subsistência. Apesar de todas essas intervenções na década de 90 a União Federal passou a ajuizar ações de reintegração de posse, individuais, contra pessoas pobres e, muitas vezes, analfabetas. O litígio que deveria ser compreendido em sua dimensão coletiva foi fragmentado e, assim, a União passou a se voltar contra cada morador. Paralelo a isto a Fundação Cultural Palmares (FCP) deu início ao procedimento administrativo de certificação da comunidade¹⁷. Portanto, duas entidades de

¹⁶ Dados retirados dos autos da Ação Civil Pública 2002.5111000118-2, movida pelo Ministério Público Federal da cidade de Angra dos Reis/RJ.

¹⁷ Procedimento Administrativo 01.420.000123/99-94 iniciado a partir de informações prestadas pela Pastoral da Terra de Itaguaí/RJ (fl. 53 da ACP 2002.5111000118-2). A Certidão de Auto-Reconhecimento da comunidade

direito público e de âmbito federal trabalhavam em sentido opostos uma para reconhecer a identidade étnica do grupo e colaborar com sua permanência na ilha e, outra, para remover o grupo do local.

Em fevereiro de 2002 o Ministério Público Federal ajuizou Ação Civil Pública exigindo: que a FCP¹⁸ titulasse as terras da comunidade e que, enquanto o procedimento de titulação estivesse em andamento, que a União permitisse a permanência dos moradores nas terras da comunidade sem destruir suas casas ou despejá-los e que os moradores reformassem, ampliassem e construíssem novas casas para seus descendentes. Decisão preliminar permitiu que os quilombolas permanecessem na ilha, mas não lhes autorizou o retorno, reforma ou construção de novas moradias. Uma decisão final no processo foi emitida em 20 de março de 2007, ela valeu por alguns meses até que a própria União moveu processo para “suspensão dos efeitos” da sentença (Proc. 2007.02.01.009858-8 TRF2) e saiu vitoriosa em 06 de setembro de 2007. Em 2006 o INCRA/RJ conseguiu entrar na Ilha da Marambaia para terminar a coleta de informações, necessárias para completar o RTID da Ilha. Em agosto do mesmo ano a autarquia publicou o resumo do RTID no Diário Oficial da União para, no outro dia, publicar novo ato administrativo declarando inválido o ato que publicizava as informações sobre a ilha. Em relação a isso a associação moveu contra o INCRA um Mandado de Segurança Coletivo, o qual saiu vitorioso em caráter liminar e foi derrotado em instância recursal, tal qual a ACP.

Paralelo ao procedimento judicial foi constituído pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário/INCRA, através da Ordem de Serviço n 03, de 13 de maio de 2005, um grupo de trabalho reunindo representantes destes dois órgãos e da SEPPIR, do Ministério da Defesa e da Marinha do Brasil. Os quilombolas da Ilha não puderam participar das reuniões deste grupo e nunca receberam informações sobre suas deliberações. Este grupo foi instaurado uma vez que a Marinha impediu o Incra de entrar na ilha, em 2005, para dar andamento aos trabalhos necessários para a titulação da comunidade. Após sucessivas reuniões todas onde não se conseguiu chegar a uma **conciliação**, foi aludida a possibilidade de que o caso seja levado para a Câmara de Conciliação da Advocacia Geral da União através das alterações propostas para a IN/20/2005. Nesta Câmara, caso não ocorra o consenso a decisão caberá ao Advogado Geral da União, numa espécie de **arbitramento** da questão. Fora este apanhado procedimental é desconhecido do público o teor das discussões e os argumentos contra e a favor da permanência da comunidade na Ilha. A comunidade nunca participou das reuniões de

como remanescente de quilombos foi emitida em 2004 e publicada, apenas em 25 de abril de 2006 (<http://www.palmares.gov.br/>).

¹⁸ A Ação foi movida à luz do Decreto 3.912/2001, nesta época a competência para titular era da FCP.

conciliação ou foi notificada de que elas ocorreriam ou do teor das decisões. De acordo com uma moradora da ilha: “a gente espera ser despejada a qualquer momento”.

5. Considerações Finais

Quero chamar atenção para o fato de que, tanto no caso de Alcântara quanto no caso da Ilha da Marambaia, os métodos alternativos de solução de disputa, através dos quais se buscou chegar a uma solução consensual foram ineficazes¹⁹ quando se trataram de dar continuidade ao processo administrativo de territorialização do grupo. Em comum os dois casos dizem respeito a áreas quilombolas, cujo perímetro se sobrepõe a megaprojetos de investimento internacional, áreas de interesse militar e áreas militares. Quanto aos métodos de construção do consenso é perceptível que, num primeiro momento, a **conciliação** de interesses entre atores do executivo federal instigados a chegar a um **acordo administrativo** falhou, nos dois casos. No caso de Alcântara o obstáculo, a cláusula de divergência, foi afastado, ou seja, o tema da regularização fundiária foi colocado de lado. Ocorreu, contudo um **acordo judicial**, que não foi completamente cumprido. No caso da Ilha da Marambaia o procedimento será remetido para a Câmara de Conciliação da AGU, conforme preconiza a alteração da IN/20, onde haverá **arbitramento**. Na falha do consenso, faz-se necessário um juiz.

Este apanhado de fatos demonstra que, a despeito da busca de uma solução “negociada” onde a discussão “madura” serve de base para se chegar a um tipo de consenso há, como aponta Nader (1994), um *continuum* entre harmonia e conflito, sendo os dois modelos legais faces distintas de uma mesma questão. Tal questão diz respeito, no caso, ao procedimento de territorialização de duas áreas quilombolas, envolvendo direitos de uma coletividade em posição de poder discrepante em relação aos outros atores envolvidos na disputa e de quem dependem para ter seus direitos concretizados. Há diferenças, porém, entre as arenas de negociação: a instância judicial e a instância do poder executivo.

No plano judicial a participação do Ministério Público Federal colabora para contornar, em parte, o desequilíbrio de poder entre os atores envolvidos. Mesmo assim, no plano jurídico são os juízes quem têm a última palavra e, ao MPF, cabe instruir o processo da forma que melhor expresse a situação da coletividade que se encontra com seus direitos ameaçados ou tolhidos. O magistrado deve ser convencido com base em provas. No caso de Alcântara o acordo judicial, celebrado em 27 de setembro de 2006, representou uma vitória para os quilombolas os quais também estiveram presentes na audiência. Porém, o

¹⁹ E eles já vêm sendo tentados há anos, no caso da Marambaia, desde 2005. Um ano antes, em 2004, foi implantado o GEI em Alcântara o qual, para celebrar o acordo de cooperação, colocou à parte a problemática da regularização fundiária.

procedimento jurídico possui regras que antes de solucionar conflitos servem, talvez mais ainda, para administrar a justiça (Lima 1996). No que diz respeito ao acordo de Alcântara ele caiu nesta espécie de limbo administrativo no qual a autarquia obrigada a titular o território apresentou contestação nos autos da própria ACP, embora, paradoxalmente, já tenha concluído a elaboração do RTID. Um conjunto de ações que parece contraditório se não conhecêssemos o processo social no qual está imerso.

Devo apontar, contudo outras diferenças em relação às conciliações negociadas frente ao poder executivo e no âmbito do poder judiciário:

a. É o próprio poder executivo, dentro dos meandros do aparelho de Estado, que define as regras para o procedimento de titulação, sendo através de Instrução Normativa²⁰, Portaria²¹ ou Decreto²² autônomo, assim, mesmo que tenha que obedecer à lei no que diz respeito às regras gerais dos processos administrativos e a Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho, por exemplo, mesmo assim, o governo federal possui esse papel híbrido de legislador/executor de normas administrativas que regulamentam a atuação de seus próprios órgãos.

b. O *continuum* harmonia-conflito poderá levar os procedimentos, no caso da Ilha da Marambaia, a uma Câmara de Conciliação onde a falta de consenso – justamente de conciliação como exige o art.11 do Decreto 4.887/2003 – poderá ser resolvida através da arbitragem. As discussões que ocorrem nesta Câmara são sigilosas²³ e, mesmo que intervenham na vida de comunidades inteiras, não é permitida a participação de interessados mesmo que em papel de simples audiência. Contudo, quanto à técnica de pacificação utilizada, existirá um árbitro que definirá a melhor escolha.

No que diz respeito às negociações, elas acabam sendo, também aqui, uma espécie de “ferramenta hegemônica” (Nader, 1994) que estabelece uma arena privilegiada para a imposição de valores de interesse estatal sobre os interesses das comunidades quilombolas. Relevante saber se as comunidades serão compensadas pelo impacto que a manutenção dos “interesses de Estado” lhes imporá. No caso de Alcântara: se a eventual implantação dos sítios de lançamento do CEA trará, efetivamente, desenvolvimento regional em benefício das comunidades quilombolas. No caso da Marambaia: se ser-lhes-á permitido permanecer na ilha e desfrutar integralmente de seus recursos naturais sem restrições de acesso aos mesmos.

²⁰ Instrução Normativa 20/2005 do INCRA, apresenta as regras para a titulação dos territórios quilombolas no país.

²¹ A Portaria 14/Funai, de 09 de janeiro de 1996, do Ministério da Justiça que estabelece parâmetros para o relatório de identificação e delimitação das Terras Indígenas no Brasil.

²² O próprio Decreto 4.887/2003.

²³ O caráter sigiloso das discussões foi apontado pelo representante da Advocacia Geral da União em discussão na consulta sobre a alteração da IN/20, quando os quilombolas se opuseram a existência deste tipo de negociação. Luziânia/GO, dias 14 a 17 de abril de 2008, o material se encontra gravado em vídeo.

Como afirma Laura Nader (1994): “a harmonia coerciva das três últimas décadas foi uma forma de controle poderoso, exatamente devido à aceitação geral da harmonia como benigna. A história das condições que determinam as preferências na solução das disputas são “compromissos móveis” geralmente envolvendo desequilíbrios no poder”. Resta-nos saber, acompanhando o processo de territorialização destas duas áreas, até que ponto as mudanças na escolha da modalidade de solução para a questão da delimitação da área do território (conciliação, arbitramento, acordo) será possível, sem que o poder judiciário seja acionado, quando a história dos quilombolas, apenas talvez, possa ser contada em suas próprias palavras.

Bibliografia

ALMEIDA, Alfredo Wagner. **Os quilombolas e a base de lançamento de foguetes de Alcântara**. V.01. Brasília: MMA. 2006. pp. 282.

ARENDT, Hannah. **Origens do totalitarismo: uma análise dialética**. Rio de Janeiro : Documentário, 1975-9. 3 v. São Paulo: Companhia das Letras, 1989. 562 p.

DAVIS, Shelton. **Antropologia do Direito: estudo comparativo de categorias de dívida e contrato**. Rio de Janeiro: Zahar, 1973. 127 p.

LIMA, Roberto Kant. _____. “A administração de conflitos no Brasil e a lógica das punições”. In: VELHO, G. & ALVITO, M. **Cidadania e Violência**. Rio de Janeiro: FGV, 1996, 165-177p.

MÜLLER, Cíntia Beatriz. **Direitos Étnicos e Territorialização: dimensões da territorialidade**. Porto Alegre: EdUFRGS. 2008. 120p. (no prelo).

_____. **Análise Antropológica do Juizado Especial Crime: uma etnografia da consciência legal**. Programa de Pós Graduação em Antropologia Social da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Orientadora Prfa. Claudia L. W. Fonseca. Porto Alegre/RS. 2000. 121p.

NADER, Laura. Harmonia Coercitiva. A economia política dos modelos jurídicos. Tradução: Claudia Fleith. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, no. 26, ano 9, pp. 18-29, outubro de 1994. (Disponível também em; http://www.anpocs.org.br/portal/publicacoes/rbcs_00_26/rbcs26_02.htm, acessado dia 02.maio.2008).

SAHLINS, Marshall. **Ilhas de História**. Rio de Janeiro : Zahar. 1997. 218p.

STARR, June & COLLIER, Jane. “Introduction.” In.: STARR, June & COLLIER, Jane. **History and Power in the Study of Law: new directions in legal anthropology**. Cornell : Cornell University Press, 1989, 1-27p.