

O regime das titularidades das terras quilombolas em área urbana: o Quilombo da Sacopã.

Aluna: Elisiane Soares Gomes

Orientadora: Daniela Vargas

Introdução

Foi feito um estudo sobre o motivo histórico da inclusão da propriedade definitiva aos remanescentes de quilombo pela CF/1988. A pesquisa histórica foi realizada com intuito de fornecer explicação da motivação do Constituinte para servir de base às posteriores comparações realizadas, como a evolução do quadro legislativo e procedimental.

O principal objetivo da pesquisa é verificar a forma de reconhecer uma propriedade quilombola em área urbana já ocupada por particulares, cuja propriedade individual se encontra devidamente registrada no Registro Geral de Imóveis, como ocorre na área outrora ocupada pelo Quilombo da Sacopã no Município do Rio de Janeiro.

Os anais da Constituinte de 1987

Juntamente com a bolsista Lehonna Teles, também integrante da pesquisa, foi feita uma leitura dos anais da assembléia constituinte da Constituição Federal na subcomissão de negros com o propósito de buscar a intenção do legislador sobre a titularidade conferida aos remanescentes. O resultado da leitura foi negativo quanto à caracterização dos remanescentes quilombolas, ficando, no entanto, muito clara a afirmação da necessidade do reconhecimento de direitos dos negros na carta constitucional, seja pelo reconhecimento da identidade, das práticas históricas de resignação e discriminações e pelo reconhecimento de direitos constitucionais.

Este reconhecimento passa desde a aceitação da condição racial até uma identidade racial que foi tão brutalmente esfacelada através de destruição cultural e lingüística de modo que não restasse herança cultural conseguindo a dominação racial necessária para manter o sistema escravagista. Ficou claro este discurso a partir das falas de Florestan Fernandes na citada Subcomissão.

Do relatório da Subcomissão foram oferecidas algumas sugestões para a comissão da Ordem Social, entre eles uma proposta de Artigo 7º, com a seguinte redação:

Art. 7º O Estado garantirá o título de propriedade definitiva das terras ocupadas pelas comunidades negras remanescentes dos Quilombos.”

Esse artigo resultou, na versão final da Constituição de 1988, no Artigo 68 do ADCT.

Os Decretos para regulamentação do Artigo 68 do ADCT da Constituição de 1988.

Somente no ano de 2001, treze anos após a promulgação da Constituição Federal, através de instrumento de Decreto que o art. 68 pode ser regulamentado e em 2003 com a sua revogação devido a decretação de um novo. Utilizando o método comparativo, recolhemos o decreto revogado, D 3912/2001, e o Decreto 4887/2003, vigente, na tentativa de esclarecer pontos estratégicos de análise, como: conceito de remanescente quilombola, caracterização de remanescente (definição da parte legítima), territorialidade, competências dos Órgãos Federais responsáveis (INCRA – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária E FUNDAÇÃO PALMARES) e da previsão do Instituto de Direito Real disposto no título da propriedade.

Após a comparação dos decretos foi realizada a análise do Projeto de Lei do Sr. Valdir Colatto, esta análise foi realizada sob os mesmo pontos que foram fixados pela análise dos Decretos para observar da regulamentação feita, quanto a sua completude e objetivos.

Na tentativa de apontar sobre possível evolução ou involução legislativa, observamos os decretos e o projeto de lei através de um quadro comparativo, enfatizando os conceitos mais relevantes:

	D 3.912/2001	D 4.887/2003	Projeto de lei (valdir Colato)
Conceito de Remanescente quilombola	Inexiste o conceito de remanescente.	São os grupos étnico-raciais, segundo critérios de auto-atribuição, com trajetória histórica própria, dotados de relações territoriais específicas, com presunção de ancestralidade negra relacionada com a resistência à opressão histórica sofrida.	São aqueles que tenham vínculos culturais específicos que os identifiquem como descendentes de ancestrais negros que, durante a vigência do regime escravocrata, se agruparam para formar comunidades rurais de resistência.
Caracterização de remanescente de quilombo para ter propriedade definitiva (Requisitos para verificar o legítimo detentor do Direito)	As propriedades deviam ser ocupadas por quilombos em 1888; e estar ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos em 5 de outubro de 1988.	A caracterização dos remanescentes das comunidades dos quilombos será atestada mediante autodefinição da própria comunidade.	O " beneficiário " comprove suas referências culturais que possam caracterizá-lo como remanescente de comunidade quilombola; e que a área reivindicada esteja localizada em zona rural , e que esteja efetivamente ocupada e habitada pelo pretendente e sua família;

<p>Territorialidade (Relação entre os habitantes e terreno ocupado)</p>	<p>Título de propriedade</p>	<p>não faz menção</p>	<p>não faz menção</p>
<p>Fundação Palmares</p>	<p>Compete à Fundação Cultural Palmares - FCP iniciar, dar seguimento e concluir o processo administrativo de identificação dos remanescentes das comunidades dos quilombos, bem como de reconhecimento, delimitação, demarcação, titulação e registro imobiliário das terras por eles ocupadas. Elaborar parecer técnico e conclusivo sobre: identificação dos aspectos étnicos, histórico, cultural e sócio-econômico do grupo; estudos complementares de natureza cartográfica e ambiental; levantamento dos títulos e registros incidentes sobre as terras ocupadas e a respectiva cadeia dominial, perante o cartório de registro de imóveis competente; delimitação das terras consideradas suscetíveis de reconhecimento e demarcação; parecer jurídico.</p>	<p>Inscriver a auto-definição no cadastro geral da própria fundação; assistir e acompanhar o Ministério do Desenvolvimento Agrário e o INCRA nas ações de regularização fundiária, para garantir a preservação da identidade cultural, bem como para subsidiar os trabalhos técnicos quando houver contestação ao procedimento de identificação e reconhecimento; Após relatório do INCRA, a Fundação Palmares tem prazo de 30 dias para opinar sobre estes na matéria de sua competência; Garantir a sustentabilidade das comunidades que estão sobrepostas à unidades de conservação constituídas; Após título de reconhecimento de domínio deve prestar assistência jurídica em defesa da posse e para a proteção da integridade territorial; Deve instruir o processo para fins de registro ou tombamento e zelar pelo acautelamento e preservação do patrimônio cultural brasileiro.</p>	<p>Somente menciona o termo "órgão público competente".</p>

<p>INCRA</p>	<p>Mediante convênio com a Fundação Palmares, executar as tarefas de estudos complementares de natureza cartográfica e ambiental; levantamento dos títulos e registros incidentes sobre as terras ocupadas e a respectiva cadeia dominial, perante o cartório de registro de imóveis competente; delimitação das terras consideradas suscetíveis de reconhecimento e demarcação; Realizar manifestação mediante a entrega do relatório fornecido pela Fundação Palmares e impugnar se for o caso.</p>	<p>Regulamentar os procedimentos administrativos para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas pelos remanescentes das comunidades; estabelecer convênios, contratos, acordos e instrumentos similares com órgãos da administração pública federal, estadual, municipal, do Distrito Federal, organizações não-governamentais e entidades privadas, observada a legislação pertinente; O procedimento administrativo será iniciado de ofício pelo INCRA ou por requerimento de qualquer interessado; garantir os direitos étnicos e territoriais; garantir a preservação da identidade cultural dos remanescentes bem como para subsidiar os trabalhos técnicos quando houver contestação ao procedimento de identificação e reconhecimento; A expedição do título e o registro cadastral a ser procedido pelo INCRA far-se-ão sem ônus de qualquer espécie, independentemente do tamanho da área; realizar trabalho de campo e publicar relatório contendo: denominação do imóvel ocupado pelos remanescentes das comunidades dos quilombos; circunscrição judiciária ou administrativa em que está situado o imóvel; limites, confrontações e dimensão constantes do memorial descritivo das terras a serem tituladas; e títulos, registros e matrículas eventualmente incidentes sobre as terras consideradas suscetíveis de reconhecimento e demarcação.</p>	<p>Não tem menção. "órgão público competente"?</p>
--------------	---	--	--

Com a possibilidade de horizontalizar os decretos e o projeto de lei objetivando as possíveis lacunas, mudanças, melhorias ou retrocessos, observamos que todos procedimentos lançados ainda encontram muitos pontos a melhorar, entretanto, apresentou-se bem claro, como conclusão da análise destes que o D. 4887/2003 lançou grandes melhorias no que tange a designar os conceitos para melhor conferir o reconhecimento das propriedades, entretanto, de uma forma reduziu em demasia a competência da Fundação Palmares conferindo a maior parte dela ao INCRA, fato este que traz conseqüências graves no momento de relatar qualquer definição quanto a territorialidade, já que o órgão mais capaz a tal proposta deverá verificar as questões prontamente da relação de cada comunidade e não poderá tratar a demarcação e delimitação da propriedade como uma razão de terreno por remanescente ocupante.

Entretanto, visto enfim a comparação com o projeto de Lei para regulamentar o art. 68 da ADCT da CF observou-se a redução clara de previsões conceituais e até o retrocesso de algumas concepções quanto à territorialidade e a caracterização dos remanescentes, acrescentando de forma estranha o termo “beneficiários”, o que não encaixa na situação dos remanescentes quilombolas, pois não há sequer um benefício a receber destes, senão o direito reconhecimento da propriedade definitiva previsto na Carta Constitucional. E ainda limita por demais os aspectos relacionados também da territorialidade e continuidade destes quando afirma que há propriedade apenas das terras que no momento do início do processo são ocupadas e ainda quanto a limitação ao quilombo rural afastando com isso a possibilidade de se reconhecer os quilombos urbanos, como o caso em pesquisa, o quilombo do Sacopã.

Com a pesquisa da legislação que regulamenta o art. 68 da ADCT (CF/1988), do quadro comparativo dos decretos e do projeto de lei, terminada, foi iniciado o estudo sobre os procedimentos realizados pelo INCRA, visto a nova Instrução normativa nº49 do INCRA em 29 de setembro de 2008, que entra em vigor e revoga a Instrução Normativa nº 20 de 19 de setembro de 2005. A observância de tal mudança coloca em questão não só a adequação procedimental do INCRA nos casos de quilombo urbano, mas como se deu essa mudança, se houve melhorias ou se houve supressão de conceitos ou definições importantes. A comparação das Instruções normativas possibilita definir as lacunas existentes, a adequação do procedimento ao Direito a ser reconhecido ou não.

Na análise das Instruções foram fixados pontos determinantes, dos menos polêmicos, como: publicidade obrigatória do procedimento de demarcação; consulta obrigatória aos órgão envolvidos no processo; participação da AGU (Advocacia Geral da União) na conciliação jurídica dos órgãos da administração pública federal quando houver superposição de interesses na demarcação tarefa antes do INCRA; aplicação da nova Instrução a todos os procedimentos em andamento. Até os pontos mais polêmicos, como: conceito de terras ocupadas; do início do processo de demarcação se dará somente após a conclusão da certificação de comunidade quilombola; auto-definição e da territorialidade, entre outros.

O estudo teórico permitiu uma maior compreensão das motivações do reconhecimento da titularidade das terras ocupadas por remanescentes quilombolas.

A utilização dos quadros comparativos dos Decretos legislativos permitiu caracterizar a evolução obtida quanto a determinados conceitos da própria comunidade remanescente, territorialidade, mudanças quanto aos órgãos federais e suas competências, que tiveram grande mudança, bem como observar ainda da permanência de algumas lacunas que devem ser preenchidas na legislação vigente.

A observância das instruções normativas permitiu avaliar intrinsecamente a relação do INCRA e sua influência determinante no andamento procedimental e como a forma que se é tratada o reconhecimento limita o conteúdo do direito conferido, como o tratamento agrário pode delimitar e reduzir um reconhecimento diretamente relacionado ao caráter antropológico de manutenção de uma comunidade, bem como da relação da propriedade comum, portanto coletiva, e dos aceleradores e dos entraves implementados na nova Instrução Normativa.

Portanto, com a finalização do recolhimento do material legislativo e da análise deste, foi possível fazer uma primeira amostra dos pontos relevantes que devem ser abordados, seja pela fragilidade jurídica do tratamento dado a estes, seja pela lacuna de sua previsão.

O questionamento da constitucionalidade do Decreto 4.887 de 2003

Como uma força para impedir a aplicação do Decreto vigente foi oposta a ADI nº 3239 requerida pelo Partido da Frente Liberal – DEM e com o relator o Ministro Cezar Peluso, esta Ação direta de inconstitucionalidade tem como pedido a concessão de medida cautelar inaudita altera pars contra o Decreto nº 4.887/2003.

Os Motivos expostos para a declaração de inconstitucionalidades são o uso indevido da via regulamentar - O requerente afirma que é necessário que a regulamentação do art. 68 do ADCT seja realizada através de lei formal, tendo os Decretos e regulamentos a função de executar as leis e que ao dispensar a mediação de instrumento legislativo e dispor ex-novo, o ato normativo editado pelo Presidente da República invade esfera reservada à lei, incorrendo em manifesta inconstitucionalidade. Fundamento no art. 84, IV, VI, alínea a da CF/88.

A Desapropriação inconstitucional – Afirma que a desapropriação realizada pelo INCRA quando as terras ocupadas localizarem em área de domínio particular (art. 13 do D 4.887/2003) é inconstitucional já que o texto do art. 68 do ADCT indica que será reconhecida a propriedade definitiva, portanto, não teria o que se falar quanto a propriedade alheia para ser transferida aos remanescentes quilombolas e, com isso, o papel do Estado seria somente de emitir-lhes o título de propriedade. Fundamento art. 5º, XXIV CF/88.

A Configuração inconstitucional dos titulares do direito de propriedade definitiva – Aponta o art. 2º do D 4.887/2003 como descumpridor da lógica constitucional, pois ele resume a rara característica de remanescente quilombola numa mera manifestação de vontade. Para o requerente, segundo a constituição, é necessário comprovar a remanescência para que os títulos sejam emitidos. Afirma ainda que o critério de auto-sugestão não é adequado, pois se daria assim uma reforma agrária sui generis e que somente teriam direitos os que estivessem na posse das terras na promulgação da constituição, posto que só teriam o reconhecimento de suas terras conforme art. 68 do ADCT.

A Configuração inconstitucional das terras em que se localizam os quilombos – Confronto ao art. 2º, §§2º e 3º do D 4.887/2003 que para o autor enfrenta problemas pois tem grande amplitude e é submissa aos indicativos expostos pelos próprios interessados, não cabendo também qualificar as terras em que os remanescentes tiveram um aumento físico, social, econômico e cultural, pois estas não necessariamente ocorreram onde se localizou quilombos e no momento em que beneficia os descendentes a problemática aumenta. A

demarcação não deve seguir indicativo dos interessados, deve ser reconhecida a área que tão somente formaram na fase imperial da história do Brasil.

Dos motivos expostos para o cabimento da medida cautelar: Do periculum in mora - Se por parte da administração federal passar a se reconhecer os remanescentes elas teriam se desenvolvido e teria que se dispor de recursos públicos para indenizar os remanescentes por possíveis desapropriações; Do fumus bonis juris - na medida que o ato impugnado contraria claramente o art. 84, IV da CF/88.

Conclusões

As conclusões da pesquisa ainda são parciais, tendo em visto que a mesma foi renovada. Verifica-se que há um movimento muito forte de natureza política para reduzir o escopo de aplicação do Artigo 68 do ADCT, para exigir a prova de que os ocupantes das terras são, efetivamente, remanescentes de escravos fugitivos. A dificuldade dessa prova acabaria por reduzir os casos de reconhecimento de quilombos, especialmente em áreas mais povoadas, e que estão com processos de regularização em andamento. Há mais de um quilombo urbano na cidade do Rio de Janeiro, em áreas privadas, e pelo menos um outro pleito no Estado do Rio de Janeiro envolvendo área pública pertencente à Marinha, na Restinga da Marambaia. A declaração da constitucionalidade do Decreto de 2003 seria um ganho muito grande para os movimentos quilombolas, mas o Supremo Tribunal Federal até o momento não se mostrou disposto a julgar o caso no futuro próximo.

Referências

- 1 - Anais da Constituinte. Subcomissão de Negros, Índios e deficientes.
<http://www2.camara.gov.br/constituicao20anos/publicacoes/anais-da-assembleia-nacional-constituente>
- 2 - D. 3912/2001, D. 4887/2003, Projeto de lei Valdir Colatto.
- 3 – Instruções Normativas Nº 20 e Nº 49 do INCRA.
- 4 - Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro, Processo N º 1975.001.500034-3
2ª Vara da Fazenda. Ação: Usucapião Assunto: Desapropriação. Autor Espólio de Manoel Pinto Junior e outros, Réu esp. de Manuel Jose da Silva e outro
- 5 - Justiça Federal, Seção do Rio de Janeiro, Processo No. 2007.51.01.007503-7 5011, 22ª Vara Federal, Ação de Reintegração / Manutenção De Posse. Autor: Imobiliária Higienópolis. Réu: Manoel Pinto Junior - Espólio E Outro
- 6 - Processo Administrativo INCRA nº 54180.00712/2005-08 (RJ)