

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

Aluna: Lehonna Marques Ferreira Teles
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.

O papel da Constituição

A partir dos anais da assembléia constituinte da Constituição Federal na subcomissão de negros buscamos a intenção do legislador sobre a titularidade conferida aos remanescentes, entretanto, o que foi encontrado fora a questão da 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.

“Art. 68 da ADCT. Aos remanescentes das comunidades dos quilombos que estejam ocupando suas terras é reconhecida a propriedade definitiva, devendo o Estado emitir-lhes os títulos respectivos.” (CRFB/88)

Diante uma nova ordem social firmada pela constituição federal, alguns temas que necessitavam de afirmação protetiva foram expostos e colocados pelos constituintes, não somente a preocupação explícita da nova constituição de proteger o estado democrático de direito na afirmação de direitos individuais e na imposição de limites da atuação estatal, mas também pela necessidade de se reconhecer situações que de fato eram mantidas indiscutidas sendo assim mitigadas e refreadas através de uma supressão de direitos por décadas e até século passado, situações que quando não reconhecidas legalmente tornam-se mantenedoras de uma marginalização histórica do negro.

“No momento em que se faz uma Constituição, no momento em que se lança um país novo, temos que pensar realmente em construir alguma coisa nova. Pensar em alguma coisa nova implica divisão de poder. Violência e história estão muito ligadas e mais do que nunca ligadas ao poder político. Como podemos pensar em Constituição, como podemos pensar em soberania, sem pensar no povo soberano? E que povo soberano é este que se divide, soberania

para uns, poder para uns e nada para outros. Essa é a grande violência simbólica que o negro vem sofrendo em nosso País.”(Elena Teodoro, Subcomissão dos negros, populações indígenas, pessoas deficientes e minorias, p. 57)

A. Reconhecimento da identidade quilombola.

Reconhecimento que 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.

“Na verdade a miscigenação, a transculturação não permitiram uma preservação cultural maciça da herança cultural dos agrupamentos negros, das várias etnias e até de diferentes raças que vieram para o Brasil.” (Florestan Fernandes, Subcomissão dos negros, populações indígenas, pessoas deficientes e minorias, p. 24)

“A sociedade brasileira criou esta visão alienada de si mesma, visão essa imposta pelas classes e elites dominantes, que querem fazer do nosso País, como o que fizeram a partir da chamada grande migração, um grande País. E neste processo, vamos, constatar que se instauraram políticas concretas de branqueamento da sociedade brasileira.”(Lélia Gonzáles, Subcomissão dos negros, populações indígenas, pessoas deficientes e minorias, p. 55)

Reconhecer o tratamento desleal e cruel dado ao negro: esfacelamento cultural, escravidão e discriminação.

O negro com a escravidão foi marginalizado tratado como inimigo da ordem vigente, colocado de forma selvagem e cruel e imputado a ele várias formas de violência, não somente física, mas também na aceitação social como indivíduo que fora preterida pelo agente da escravidão.

Além da própria necessidade de se discutir da situação do negro no Brasil outra necessidade da constituinte era de afirmar da existência da discriminação racial no país, não uma discriminação assumida e clara, mas difusa e oculta nas entrelinhas cotidianas que vai desde políticas públicas até o comportamento individual impedindo, com isso, a mudança da mentalidade racista. Nas palavras de Florestan Fernandes,

“.....cultivamos o preconceito de não ter preconceito: temos vergonha de ter preconceito, e não temos a coragem de combater o preconceito, ..., nos leva a dizer que não existe preconceito racial no Brasil, que não existe discriminação, que não existe segregação, quando, de fato, essas formas se manifestam da maneira mais destrutiva e perniciosas, porque dissimulada, oculta”(Florestan Fernandes, Subcomissão dos negros, populações indígenas, pessoas deficientes e minorias, p. 24)

“Nosso preconceito não é aberto, sistemático. É encoberto e difuso; é um preconceito indireto, que permite ao branco e ao negro terem uma convivência de aparências falsas, mas, ao mesmo tempo, é uma arma negativa para o negro, porque o negro acaba instalando uma confusão tremenda na cabeça dele, ele não sabe se deve combater o preconceito ou não, se ao combater o preconceito, não vai contribuir para uma situação pior.”(Florestan Fernandes, Subcomissão dos negros, populações indígenas, pessoas deficientes e minorias, p. 27)

B. Reconhecimento dos direitos na Subcomissão da Constituinte

Do relatório da Subcomissão foram oferecidas algumas sugestões de artigos para a Comissão da Ordem Social, vinculados a: caracterização do racismo como crime inafiançável; programas educativos propugnando a igualdade racial; inclusão de estudos afro-brasileiros na educação em nível fundamental, médio e superior; medidas de ação afirmativa; e, finalmente, o reconhecimento do direito à propriedade das terras ocupadas por comunidades negras tradicionais (artigo 7º, abaixo transcrito). Foram estes os dispositivos propostos:

Art. 3º Constitui crime inafiançável substimar, esclareotipar ou degradar grupos étnicos mesmos, por meio de palavras, imagens ou representações, através de quaisquer meios de comunicação.

Art. 4º A educação dará ênfase à igualdade dos sexos, à luta contra o racismo e todas as formas de discriminação, afirmando as características multiculturais e pluriétnicas do povo brasileiro.

Art. 5º O ensino de "História das Populações Negras, Indígenas e demais Etnias que compõem a Nacionalidade Brasileira" será obrigatório em todos os níveis da educação brasileira, na forma que a lei dispuser.

§ 6º Caberá ao Estado, dentro do sistema de admissão nos estabelecimentos de ensino público, desde a creche até o segundo grau, a dotação de uma ação compensatória visando à integração plena das crianças carentes, a adoção de auxílio suplementar para alimentação, transporte e vestuário, caso a simples gratuidade de ensino não permita, comprovadamente, que venham a continuar seu aprendizado.

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

A proposta do artigo 7º acabou sendo incorporada, não no corpo da Constituição de 1988, mas sim como artigo 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT, fazendo, de toda forma, parte integral da mesma.

Verifica-se que, passados agora mais de vinte anos da Constituinte, as propostas dos representantes do movimento negro na Constituinte foram adotadas. O racismo hoje é crime inafiançável no Brasil, há um Estatuto da Igualdade Racial, o ensino de História da África faz parte integrante dos currículos escolares, existe uma política pública de Ação Afirmativa para ingresso no ensino superior, e, finalmente, começa a se desenhar a regularização fundiária das terras ocupadas pelas comunidades negras tradicionais.

A regulamentação do Artigo 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias - ADCT

Somente no ano de 2001, treze anos após a promulgação da Constituição Federal, o artigo 68 do ADCT veio a ser regulamentado por Decreto do Poder Executivo, regulamentação essa que sofreu profunda modificação em 2003.

A segunda bolsista da pesquisa ficou encarregada de fazer a análise dos Decretos de regulamentação, e preparou quadros e tabelas comparativas dos dois Decretos, de 2001 e 2003. Com o auxílio dessas tabelas, foi possível chegar a algumas conclusões a respeito da regulamentação em vigor, apontar suas falhas e suas lacunas.

O D. 4887/2003 lançou grandes melhorias no que tange a designar os conceitos para melhor conferir o reconhecimento das propriedades. Por outro lado, reduziu 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.

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.

A. O questionamento da constitucionalidade da regulamentação do Artigo 68 do ADCT: a Ação Direta de Inconstitucionalidade 3239

Como uma força para impedir a aplicação do Decreto 4887/2003, 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:

- 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.

- 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.

- 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.

- 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 a 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.

Os motivos apresentados pelo Democratas para o cabimento da medida cautelar procuraram apresentar a existência de risco de perecimento do direito e existência de indícios do bom direito, ambos requisitos para concessão da medida cautelar. Os fundamentos do *periculum in mora* foi de que, se se por parte da administração federal houver o reconhecimento, as terras terão que ser devolvidas e será necessário dispor de recursos públicos para indenizar por possíveis desapropriações; o fundamento para o *fumus bonis juris* foi de que o ato impugnado contraria claramente o art. 84, IV da CF/88.

A ADI 3239 ainda não foi julgada. Foram feitos pedidos para realização de audiência pública por representantes da sociedade civil organizada, e por instituições não-governamentais vinculadas ao Movimento Negro, mas o Supremo Tribunal Federal até julho de 2009 não havia se pronunciado a respeito.

Procedimentos de regularização realizados pelo INCRA

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 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.

A. Regularização de quilombos no Estado do Rio de Janeiro

No Estado do Rio de Janeiro, a possibilidade de reconhecimento dos territórios ocupados por remanescentes quilombolas foi aberta apenas em 1999, quando a Assessoria de Assuntos Étnicos do gabinete da vice-governadora do estado, Benedita da Silva, encaminhou ao Ministério Público Federal (MPF) e à Fundação Cultural Palmares (FCP) um “relatório de inspeção técnica” solicitando um “levantamento histórico” referente à Família Pinto, que desde o final do século XIX habita a Ladeira do Sacopã, na zona sul da cidade do Rio de Janeiro. O MPF, em seguida, solicitou à FCP a elaboração de um laudo.

B. Regularização do Quilombo do Sacopã

A Família Pinto só foi cadastrada como remanescente de quilombo pela FCP em dezembro de 2004. Mesmo assim, continuou enfrentando pressões de diversas fontes para deixar o local, como ordens de despejo da prefeitura e ações de reintegração de posse movidas por imobiliárias proprietárias formais da área onde residem.

Entre outras iniciativas para defender sua permanência na área, situada no bairro da Lagoa a Família Pinto entrou com uma ação de usucapião, que já dura mais de 30 anos. A sentença em 1ª instância, em março de 2002, foi bastante favorável. No entanto, a sentença foi contestada por proprietários afetados, e em julho de 2005, os quilombolas perderam o recurso julgado pelo Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro. Diante desta derrota, a Família Pinto decidiu concentrar todos os seus esforços, no processo administrativo de regularização fundiária como comunidade remanescente de quilombo, contando, inclusive, com a intervenção do INCRA, que conseguiu paralisar tais ações até que o processo administrativo fosse concluído. Já houve o pedido de reconhecimento, mas a regularização pelo INCRA, iniciada em fevereiro de 2008, ainda está em andamento.

Foram analisados os seguintes processos judiciais e administrativos:

- Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro : Processo N^o 1975.001.500034-3
2ª Vara da Fazenda , Ação de Usucapião.
Autor Espolio de Manoel Pinto Junior e outros

Réu: Espólio de Manuel Jose da Silva e outro
Julgada improcedente.

- Justiça Federal seção do Rio de Janeiro: Processo 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
Processo suspenso a partir de 22/05/2009
- INCRA: Processo Administrativo nº 54180.00712/2005-08 / RJ

Foi feita também uma pesquisa de jurisprudência na Justiça Federal em nível nacional, para mapear todos os casos de contestação de processos de regularização de quilombos.

Conclusões

As conclusões desta pesquisa em seu primeiro ano, posto que a mesma foi objeto de renovação, disseram respeito essencialmente à compreensão do conceito de “remanescente quilombola”, desde as discussões da Assembléia Nacional Constituinte, na Subcomissão que examinou o assunto, até sua compreensão pelo Poder Judiciário, nas ações judiciais envolvendo a inconstitucionalidade do Decreto de regulamentação (ADI 3239) e também alguns processos de regularização.

Verificou-se uma atuação muito ativa do Ministério Público Federal – Procuradoria da República – em defesa da legislação promulgada, e da legalidade do Artigo 68 do ADCT.

Procurou-se distinguir os processos de simples regularização fundiária, pela via da usucapião e da reforma agrária, dos processos de reconhecimento da propriedade quilombola. Neste último caso, as características étnicas e culturais dos ocupantes da terra são determinantes para reconhecimento dos direitos sobre a terra. Neste sentido se distingue a propriedade quilombola da posse ad usucapionem. No caso da reforma agrária, os beneficiados com os títulos de propriedade não ocupavam essas terras anteriormente, e a titulação se dá por motivos de uma política pública para atender a reivindicações sociais.

A existência de um elemento cultural a ser preservado, e uma ocupação tradicional da terra, são as justificativas predominantes para o reconhecimento de uma propriedade quilombola. A ênfase nos meios tradicionais de produção traz um complicador para o caso dos quilombos urbanos, visto que a ocupação da terra não se dá de forma distinta daquela ocupação feita por moradores não-quilombolas. Todo o desenho do Artigo 68 do ADCT e sua regulamentação teve por modelo o quilombo rural. No entanto, os quilombos urbanos tem sido reconhecidos também pelo INCRA.

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 - Relatório de Inspeção Técnica - Gabinete da Vice Governadoria do Estado do Rio de Janeiro, 1999.