

O REGIME DAS TITULARIDADES DAS TERRAS QUILOMBOLAS EM ÁREA URBANA: O QUILOMBO DA SACOPÃ.

Aluna: Lehonna Teles

Orientadora: Daniela Vargas

Introdução

A pesquisa, iniciada em 2008 e que se conclui este ano, teve por objetivo analisar a base legal para a titulação da propriedade ocupada pelos remanescentes quilombolas, conforme assegurado no artigo 68 do ADCT da Constituição de 1988. No primeiro ano da pesquisa, foi feita uma pesquisa sobre o histórico da inclusão do artigo 68 do ADCT, por meio da leitura dos Anais da Constituinte, de maneira a compreender os fundamentos políticos e históricos do mesmo. Foi feito também o levantamento da legislação que, a partir de 2001, regulamentou o citado dispositivo.

O objetivo do segundo ano da pesquisa foi acompanhar os processos judiciais e administrativos em curso, direta e indiretamente ligados à regularização fundiária do Quilombo da Sacopã.

A titulação do Quilombo da Sacopã e o processo administrativo junto ao INCRA.

Neste segundo ano, a pesquisa ficou concentrada no acompanhamento do andamento dos seguintes processos referentes diretamente ao Quilombo da Sacopã: processo administrativo 54180.000712/2005-18 de regularização fundiária do Quilombo da Sacopã, a cargo da Superintendência Regional do INCRA no Rio de Janeiro (SR-7); ação de reintegração de posse em tramitação na 22ª Vara Federal do Rio de Janeiro, movida pela imobiliária contra os ocupantes do terreno do Quilombo da Sacopã; ADIn 3239 pelo Supremo Tribunal Federal. Também foram analisados outros processos de reconhecimento da posse da terra e também regularização fundiária que pudessem servir de paradigma para o objeto de estudo: quilombos urbanos titulados em outros Estados, quilombos titulados dentro do Estado do Rio de Janeiro.

Em setembro de 2009 o INCRA concluiu a titulação das áreas da Família Silva, em Porto Alegre, sendo este o primeiro caso de quilombo urbano titulado no Brasil. Por outro lado, o processo administrativo de regularização fundiária do Quilombo da Sacopã, a cargo da Superintendência Regional do INCRA no Rio de Janeiro (SR-7) não sofreu evolução desde fevereiro de 2008. Observou-se que em todos os casos analisados – Sacopã (RJ), Pedra do Sal (RJ), Família Silva (RS), e Marambaia (RJ) há disputas judiciais que correm paralelamente ao processo administrativo, contestando a possibilidade da titulação e retardando, desta forma, a solução final pelo INCRA. No caso do Quilombo da Sacopã, o pedido de reintegração de posse movido pela Imobiliária Higienópolis, em tramitação na 22ª Vara Federal da seção judiciária do Rio de Janeiro, encontra-se suspenso desde 22 de maio de 2009 por decisão da juíza substituta, aguardando a finalização do processo administrativo junto ao INCRA.

A questão quilombola e os meios de comunicação

O quilombo da Sacopã foi objeto de nova matéria no JORNAL DO BRASIL de 06 de março de 2010, sob o título “Terra em área nobre abre polemica entre moradores e quilombolas”¹. Trata-se claramente de uma notícia “requeitada”, posto que os processos em juízo referentes à Sacopã não tiveram, entre janeiro e julho de 2010, qualquer movimentação. Estando paralisados os processos, não se apresenta outra justificativa plausível para a notícia a não ser com o objetivo de relembrar que existe uma disputa pela titularidade do terreno no bairro da Lagoa. O título da reportagem é um exemplo da percepção sobre a propriedade quilombola, pois qualifica como “moradores” apenas os vizinhos que tem suas propriedades registradas no RGI. Os integrantes da família de remanescentes quilombolas que tem a posse do terreno da Sacopã não seriam “moradores”.

Uma reportagem especial na edição 2163 da Revista Veja, de 05 maio de 2010, teve por objetivo denunciar o que foi qualificado como “indústria da demarcação”, beneficiando “espertinhos e espertalhões”. Em tom de alarmismo, denuncia a iminente criação de mais reservas indígenas e mais lotes para a reforma agrária e titulação de terras quilombolas, numa área equivalente ao Estado de Pernambuco. Diz ainda a Revista Veja: “*Com a intenção de proteger e preservar a cultura de povos nativos e expiar os pecados da escravatura, a legislação brasileira instaurou um sítio sumário no processo de delimitação dessas áreas*”. A matéria tece críticas ao processo de auto-declaração, baseada no que qualifica de critérios frouxos e sem nenhum rigor científico, “*com claro teor ideológico de uma esquerda que ainda insiste em extinguir o capitalismo, imobilizando terras para a produção*”. Como exemplo, cita casos de quilombos em regiões que foram ocupadas por populações negras após a abolição da escravatura. O critério da auto-declaração é classificado de arbitrário, e meio de conceder terras aos “supostos herdeiros dos supostos escravos que supostamente viviam ali”, citando como exemplo uma comunidade quilombola em Oriximiná, no Pará. Afirmarões dessa ordem deixam claro que o conceito de quilombola que se quer veicular é ainda o conceito histórico, totalmente distinto do conceito de “remanescente quilombola” estabelecido a partir da Constituição de 1988 e que vem, felizmente, sendo consagrado em decisões judiciais importantes, como a proferida pelo Superior Tribunal de Justiça no caso da Marambaia.

Regularização fundiária de terras quilombolas

As bases de dados do INCRA mostram um total de 984 processos administrativos para regularização de terras quilombolas. Destes, apenas 37 foram iniciados em 2010. O número de titulações ainda é baixo: apenas 107 processos foram concluídos.

O Estado do Rio de Janeiro tem 27 processos em andamento. No Estado do Rio de Janeiro, está titulado o quilombo Campinho da Independência, em Parati, e Santana, em Quatis.

Em setembro de 2009 o INCRA concluiu a titulação das áreas da Família Silva, em Porto Alegre, sendo este o primeiro caso de quilombo urbano titulado no Brasil. Este pedido foi também objeto de contestação judicial por particulares. Ao mesmo tempo em que se processava o reconhecimento das terras em favor dos remanescentes quilombolas, tramitava uma ação reivindicatória sobre essa mesma propriedade. O mandado de imissão de posse em favor da Família Silva foi contestado por meio do REsp 845057/2006, tendo a Ministra Nancy Andrighi como relatora. O STJ, em 04.08.2006, não deu provimento ao recurso, e a titulação foi finalizada.

Na cidade do Rio de Janeiro há um segundo processo de titulação em área urbana além do Sacopã, no centro do Rio de Janeiro: o Quilombo Pedra do Sal. Com relação a este,

¹ Disponível em

<http://jbonline.terra.com.br/pextra/2010/03/06/e060312750.asp>

também houve disputa judicial, com decisão desfavorável ao proprietário privado, no caso a Venerável Ordem Terceira de São Francisco da Penitencia, que impetrou um mandado de segurança contra o INCRA (Processo 2007.34.00.027284-8, 6ª Vara SJDF), alegando a nulidade dos processos administrativos referentes ao Quilombo Pedra do Sal.

É importante observar ainda que há uma verba destinada a indenização dos ocupantes das terras remanescentes quilombolas demarcadas e tituladas chamado de Orçamento Quilombola, porém do valor previsto para 2008-2010 foram gastos apenas 6,52% do total, ou seja, praticamente não tem sido utilizado, principalmente pelo entrave que a ADIn tem causado aos processos de titulação de terras quilombolas.

O MPF, em 18 de novembro de 2009, por seu Grupo de Trabalho de Quilombos e Populações Tradicionais da 6ª Câmara de Coordenação e Revisão do MPF, resolveu instaurar um Inquérito Civil Público para apurar a situação das políticas públicas referentes à titulação das terras das comunidades quilombolas. As providências tomadas incluíram a expedição de ofícios aos diversos órgãos envolvidos com a regularização da titulação das terras quilombolas para mapear o número de processos existentes e as razões pelas quais não haviam sido ainda concluídos: INCRA, à AGU, à Casa Civil da Presidência da República, e as Procuradorias da República nos Estados e Municípios onde há processos abertos. Este inquérito, ICP-19, está em andamento.

Pelo menos no INCRA já se viu um resultado dessa cobrança do Ministério Público Federal por uma maior agilidade nos processos de terras quilombolas. Nos últimos meses o INCRA tem procurado editar regulamentação específica para os processos de regularização dos territórios quilombolas, deixando assim de depender exclusivamente do uso por analogia dos procedimentos administrativos utilizados para reforma agrária. Mesmo antes da instauração oficial do Inquérito Civil Público, já tinha sido detectada a necessidade de aperfeiçoar os procedimentos administrativos no INCRA e fixar regras específicas para os processos envolvendo territórios quilombolas. Em outubro de 2009 o INCRA editou a Instrução Normativa INCRA n. 57, de 20 de outubro de 2009, regulamentando o procedimento para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação, desintração, titulação e registro das terras ocupadas por remanescentes quilombolas. Em 21 de junho de 2010, foi expedida a Norma de Execução Conjunta/DF/DT n.3 e 21 de junho de 2010, do Diretor de Ordenamento da Estrutura Fundiária – DF e o Diretor de Obtenção de Terras e Implantação de Projetos e Assentamento – DT do INCRA expediram em 21 de junho de 2010 a Norma de Execução Conjunta/DF/DT n.3. O objetivo foi regulamentar dois procedimentos distintos: (a) estabelecer procedimentos administrativos e técnicos para a edição de decreto declaratório de interesse social das terras ocupadas por remanescentes das comunidades de quilombos, e (b) estabelecer procedimentos administrativos e técnicos para a desintração de ocupantes não-quilombolas inseridos nos perímetros sujeitos a regularização como territórios quilombolas.

O artigo 1º, parágrafo único da Norma acima referida define de forma clara o conceito de território quilombola passível de regularização: “consideram-se terras ocupadas por remanescentes das comunidades de quilombos todas as terras utilizadas para a garantia da reprodução física, social, econômica e cultural dessa população.

O Governo Federal e o conceito de remanescente quilombola: o exemplo da Marambaia.

Mesmo dentro do Governo Federal existem disputas a respeito do que se considera remanescente quilombola com direito a titulação. Um exemplo dessa diferença de abordagem diz respeito à população quilombola que pleiteia o reconhecimento do direito sobre terras da Ilha da Marambaia, terras públicas da União e que são administradas pela Marinha.

A Secretaria de Controle Externo (Secex) do TCU no Rio de Janeiro pediu explicações ao INCRA a respeito do processo de reconhecimento como comunidade quilombola dos moradores da Ilha da Marambaia. De acordo com levantamento dos antropólogos do INCRA, foram identificadas na localidade 281 famílias remanescentes de escravos em uma área de 1,6 mil hectares. O TCU contestou os critérios antropológicos utilizados pelo INCRA para confirmar que a comunidade que ocupa parte da Ilha da Marambaia se enquadra no conceito de remanescente de quilombo. A SECEX chegou a recomendar a elaboração de novo laudo técnico pelo INCRA, o que anularia por completo o trabalho desenvolvido por cientistas e técnicos da autarquia desde 2004.

O INCRA encaminhou em abril de 2010 suas razões de contestação no processo administrativo junto ao Tribunal de Contas da União (TCU) em que defende os procedimentos de identificação, delimitação e titulação do território quilombola da Marambaia. O presidente do INCRA, Rolf Hackbart, em sua contestação lembrou que o Relatório Técnico de Identificação e Delimitação (RTID) da comunidade já está devidamente concluído pelo INCRA. O RTID é um documento composto por perícia socioantropológica, cadastramento de famílias, levantamento de cadeia dominial da ilha e pesquisa cartográfica. Os quilombolas da Ilha de Marambaia foram certificados como uma comunidade remanescente quilombola em 2004 tanto pela Fundação Cultural Palmares, ligada ao Ministério da Cultura, como por laudo científico da Universidade Federal Fluminense (UFF), coordenado pelo antropólogo José Maurício Arruti, hoje vinculado ao Departamento de Educação da PUC-Rio. O Presidente do INCRA defendeu a atuação do Poder Público na regularização, e destacou o parecer nº 1/2006, da Advocacia-Geral da União (AGU), assinado pelo então Consultor-Geral da União, Volkmer de Castilho. Dito parecer, que uniformiza o papel do governo federal no reconhecimento das comunidades tradicionais quilombolas, estabelece que a titulação deve respeitar a mesma lógica das terras indígenas, onde a proteção constitucional da posse prevê a ocupação de uma área necessária a manutenção e reprodução da cultura e dos costumes da comunidade.

Verifica-se nesse processo administrativo no TCU o mesmo problema de conceituação do que venha a ser quilombo e o que é comunidade quilombola hoje em dia, para fins de cumprimento do artigo 68 do ADCT da Constituição de 1988. O relatório da Secex/RJ se baseia no conceito histórico de quilombo, enquanto que o Decreto 4.887/2003 consagra um conceito antropológico de comunidade quilombola, que não se restringe a descendentes de escravos fugidos. O conceito inclui também as comunidades negras tradicionais, que ocuparam terras tanto antes quanto depois da abolição. O conceito antropológico de quilombo inclui a consolidação de um território próprio por comunidades negras rurais que mantêm costumes tradicionais, subsistem do cultivo da terra e mantem práticas culturais de tradição africana

O conceito antropológico de quilombo vem, aos poucos, sendo aceito pelo STJ, como se viu na decisão do Recurso Especial 931.016/2009. Diz a ementa do julgado:

“Os quilombolas tem direito à posse das áreas ocupadas pelos seus ancestrais até a titulação definitiva, razão pela qual a ação de reintegração de posse movida pela União não há de prosperar, sob pena de por em risco a continuidade dessa etnia, com todas as suas tradições e culturas. O que, em último, conspira contra pacto constitucional de 1988 que assegura uma sociedade justa, solidária e com diversidade étnica.”

O Ministro Bendito Gonçalves, relator do processo, deixa claro que o art. 68 não pode ser interpretado de maneira restrita e reitera a visão atual através de estudos de antropólogos: o quilombo seria o espaço de transição no qual o escravo deixaria essa condição para se tornar dono de si mesmo e construir uma nova realidade, independente das estratégias utilizadas para

alcançar tal fim. Dessa forma o elemento fuga é apenas mais um, assim como a herança, a negociação com os senhores, dentre outros.

Conclusões

Ainda que as discussões sobre as titularidades de terras quilombolas tenham ganhado destaque principalmente na mídia e que venha crescendo o numero de terras tituladas na área rural, é notório que as dificuldades também tenham aumentado drasticamente principalmente no tocante a territórios urbanos.

Um grande obstáculo, sem dúvida, é o não-julgamento por parte do Supremo Tribunal Federal da ADIn 3239, gerando insegurança dentro do próprio Governo Federal e um efeito paralisante sobre os processos de reconhecimento e regularização fundiárias dos quilombos tanto rurais quanto urbanos. Enquanto o Supremo Tribunal Federal não se pronunciar em definitivo sobre a constitucionalidade do Decreto 4887/2003, se torna difícil o reconhecimento de quaisquer outra comunidade remanescente. O Quilombo da Sacopã sofreu com esse processo de paralisia do INCRA, pois, se é certo que a Justiça Federal deixou a comunidade a salvo de ameaças de desocupação por ações possessórias, não se conclui a regularização fundiária. No caso do Quilombo da Sacopã, como as terras quilombolas não são passível de venda, não há um prejuízo econômico para a comunidade. Há, no entanto, um prejuízo de ordem moral, pois, como se viu da reportagem no Jornal do Brasil e na Revista Veja, se contesta a idoneidade da ocupação e se nega o direito ao reconhecimento como legítimos moradores daquele local.

Uma crítica que pode ser feita é quanto à solução encontrada pelo INCRA para a regularização fundiária dos territórios quilombolas, que nada mais é do que o sistema clássico de desapropriação por interesse social. Também guarda semelhanças com a demarcação das reservas indígenas, no tocante ao “desentranhamento” dos moradores não-quilombolas dessas terras. Esse “desentranhamento”, no que tange aos quilombos urbanos, teria que ser repensado, pois o quilombo urbano interage com a cidade formal, não fazendo muito sentido obrigar o Poder Público a desapropriar terrenos e propriedades que podem ter alto valor para cumprir o requisito do desentranhamento.

Referências

1. Revista Veja, edição 2163 (05 maio 2010), “ A farra da antropologia oportunista”, disponível em <http://veja.abril.com.br/050510/farra-antropologia-oportunista-p-154.shtml>
2. Baldi, Cesar Augusto, “Territorialidade étnica e proteção jurídica: as comunidades quilombolas e a desapropriação”, em *Revisitando o Conceito da Desapropriação*, Edesio Fernandes e Betania Alfonsin, coords, Editora Forum, 2008.
3. JB Online, 07 março 2010, “Fuzuê no Quilombo da Sacopã”, disponível em: http://jbonline.terra.com.br/leiajb/2010/03/07/primeiro_caderno/fuzue_no_quilombo_da_sacopa.asp
4. STJ - REsp 931.060, 1ª Turma, Relator Min. Benedito Gonçalves (j. 17.12.2009), disponível em www.stj.jus.br.
5. STJ - decisões monocráticas nos REsp 845057/2006 (j. 10.07.2006), REsp 935.518 (j.11.03.2008), REsp 110.3504, (16.03.2010), disponíveis em www.stf.jus.br