

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

Aluna: Elisiane Gomes

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 central do segundo ano da pesquisa por parte da bolsista Elisiane Gomes foi o acompanhamento da ADI 3239 no Supremo Tribunal Federal, e o acompanhamento das normas administrativas editadas pelo INCRA com relação à regularização e titulação de terras quilombolas. A segunda bolsista, Lehonna Teles, ficou encarregada de acompanhar os processos administrativos e judiciais em curso, direta e indiretamente ligados à regularização fundiária do Quilombo da Sacopã, e mapear outros processos de reconhecimento da posse da terra e 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. Foi dada especial atenção ao acompanhamento da ADIn 3239 no Supremo Tribunal Federal, por meio da qual o Democratas pretende declarar inconstitucional o Decreto que regulamenta os processos de titulação das terras ocupadas por remanescentes de quilombos, tanto no tocante à movimentação do processo no STF quanto no tocante às manifestações dos grupos conservadores nos diferentes meios de comunicação.

O Supremo Tribunal Federal e o não-julgamento da ADI 3239

No segundo ano a pesquisa se concentrou em averiguar o andamento processual da ADI 3239 pelo Supremo Tribunal Federal, pois caberá ao STF decidir pela constitucionalidade ou não do Decreto 4.887/2003, a atual regulamentação do artigo 68 do ADCT. O julgamento da ADI 3239 está previsto para o segundo semestre de 2010.

O processo foi distribuído em 25 de junho de 2004 ao Ministro Cezar Peluso. Entre 2004 e 15 de abril de 2010 as movimentações no processo se deveram exclusivamente a petições de pedidos de inclusão como *amicus curiae*, que serão detalhadas abaixo.

Em 15 de abril de 2010 o processo entrou em pauta. Em 24 de abril, há importante substituição do relator no processo, deixando de ser o Ministro Cezar Peluso para ser o Ministro Gilmar Mendes, já desincumbido de suas funções de Presidente do STF. O processo seguia em pauta de julgamento (Pauta n. 15/2010) .

O processo foi concluso ao relator em 26 de maio de 2010. Novamente foi concluso ao relator em 22 de junho de 2010. Com a iminência do julgamento foi possível observar diversos pedidos de audiência pública através de varias entidades ligadas não somente ao

movimento negro, mas principalmente entidades e organizações sociais e religiosas envolvidas com a defesa do direito à terra e com os direitos humanos.

A ADIN conta com mais de trinta petições de diversos segmentos da sociedade civil solicitando a realização de audiência pública e solicitando também o ingresso no processo como *amicus curiae*. Não há, por enquanto, qualquer decisão monocrática que não seja de mero expediente, de juntada de petições e encaminhamento ao Relator.

Os primeiros pedidos de *amici curiae* datam de 2004, e foram do Instituto Pro Bono, Conectas Direitos Humanos e Sociedade Brasileira de Direito Público em 2004. Posteriormente, Centro pelo Direito à Moradia contra Despejos- COHRE; Centro de Justiça Global; Instituto Socioambiental - ISA; Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais – POLIS e TERRA DE DIREITOS; Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Estado do Pará - FETAGRI-PARÁ.

Entre 28 de março de 2005 e 28 de fevereiro de 2007 não houve movimentação processual.

A partir de março de 2009 a sociedade civil e o movimento negro iniciam uma maciça campanha pela realização de uma audiência pública na ADIN 3239, nos termos do artigo 9º parágrafo 1º da Lei 9.868/99, e que vem sido observada pelo STF nos julgamentos de temas de relevância social.

Há 23 petições solicitando a realização de audiência pública, sendo 22 delas protocoladas entre 13 de maio e 1º de julho de 2010. Dos 13 pedidos de ingresso como *amicus curiae*, sete ocorreram nesse mesmo período. Peticionaram na ADIn os Estados do Pará, Paraná e Santa Catarina, a CNBB, o INCRA, e o Ministério Público Federal. Como representantes da sociedade civil interessadas na manutenção do Decreto, temos associações quilombolas e ONGs de proteção dos direitos humanos e direitos sociais, como a Justiça Global. Os representantes da sociedade civil interessados em apoiar a inconstitucionalidade do Decreto são a Sociedade Rural Brasileira, a Confederação Nacional da Agricultura – CNA, a CNI, e a Associação Brasileira de Papel e Celulose- BRACELPA.

As entidades, de maneira geral, através de suas respectivas petições demonstraram a enorme relevância de um debate amplo com a sociedade e, principalmente, especializado com a presença dos órgãos envolvidos no processo de reconhecimento do território e da oitiva de técnicos e estudiosos no assunto.

Uma importante decisão em favor da causa quilombola foi dada pelo Superior Tribunal de Justiça em dezembro de 2009. Ao julgar o REsp 931.060, o STJ estabeleceu o direito dos remanescentes quilombolas da ilha de Marambaia “à posse das áreas ocupadas por seus ancestrais até a titulação definitiva”, entendendo que uma reintegração de posse em favor da União sobre essas terras poria em risco a continuidade daquela etnia, suas tradições e culturas.

A questão quilombola na imprensa tradicional: oposição ao reconhecimento.

O julgamento pelo STF do processo de demarcação da reserva indígena Raposa Serra do Sol, contrariando os interesses dos arroseiros e do próprio Estado de Rondônia, acabou despertando os movimentos conservadores numa cruzada contra qualquer tipo de regularização fundiária.

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”. Esta reportagem como será tomada como exemplo do uso da mídia impressa para veicular informações contrárias à demarcação de novas reservas indígenas, ao reconhecimento de territórios quilombolas, e até da distribuição de terras para reforma agrária. Segundo a Revista Veja, áreas de preservação ambiental, reservas indígenas e “supostos antigos quilombos” respondem por 77,6% do território brasileiro. 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 autodeclaração 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.

Afirmações dessa ordem deixam claro que o conceito de quilombola que é transmitido para a população brasileira por meio da imprensa ainda é o conceito histórico, totalmente distinto do conceito de “remanescente quilombola” trazido pela Constituição Federal em 1988 e que aos poucos se afirma em decisões judiciais e interpretações do Ministério Público Federal e da AGU.

A disputa entre o TCU e o INCRA a respeito da comunidade da Marambaia: afirmação pelo STJ do conceito antropológico de quilombo.

Mesmo dentro do Governo Federal existem disputas a respeito do que se considera remanescente quilombola com direito a titulação.

O TCU – Tribunal de Contas da União – pediu explicações ao INCRA a respeito do processo de reconhecimento como comunidade quilombola dos moradores da Ilha da Marambaia, cuja titularidade é pleiteada pela União.

No fim de 2009, o Tribunal instaurou tomada de contas para apurar possíveis equívocos no processo de regularização da comunidade. 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.

A Secretaria de Controle Externo (Secex) do TCU no Rio de Janeiro apresentou relatório contra os critérios antropológicos utilizados pelo INCRA para confirmar que a comunidade que ocupa parte da Ilha da Marambaia, no litoral sul do Rio de Janeiro, 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 é quilombo e o que é comunidade quilombola. 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, mas 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 e uma relação de subsistência com aquela terra e mantem práticas culturais que remontam à época histórica da escravidão.

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.

O INCRA e a regularização fundiária dos territórios quilombolas.

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 titularização.

Em 18 de novembro de 2009, membros do Grupo de Trabalho de Quilombos e Populações Tradicionais da 6ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal 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.

A movimentação da sociedade civil e do Ministério Público Federal rendeu frutos, pelo menos por parte do INCRA. 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 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.

Espera-se que com essa regulamentação conjunta os processos que já foram iniciados no INCRA consigam ser concluídos de forma mais célere. Uma crítica que pode ser feita é que, apesar de tudo, continua-se a utilizar como base a desapropriação por interesse social, à semelhança do que acontece na reforma agrária. Ao mesmo tempo, verifica-se uma diferença importantíssima com outros processos de desapropriação, e que neste caso guarda semelhanças com a demarcação das reservas indígenas: o conceito de “desentranhamento” de toda população que ocupe as terras e que não pertença à comunidade quilombola em fase de reconhecimento. A justificativa para o desentranhamento pode ser encontrada no fato de que a propriedade quilombola não é passível de transmissão nem a título gratuito ou oneroso, apesar de ser propriedade privada e não bem público como as reservas indígenas, e também no fato de que a titulação de territórios quilombolas tem por objetivo a preservação de uma cultura tradicional. Esses traços culturais de cultura negra distingue a regularização de um território quilombola de uma titulação para fins de reforma agrária, onde não se tem outro objetivo senão garantir o acesso à terra e um meio de subsistência. No caso dos quilombos, há um elemento cultural que é fundamental, e que está na origem do processo de titulação: a autodeclaração e o relatório antropológico que embasa o reconhecimento feito pela Fundação Cultural Palmares.

Conclusões

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

Um exemplo fiel das dificuldades encontradas é, sem dúvida, o efeito paralisante da ADIn 3239 sobre os processos de reconhecimento e regularização fundiárias dos quilombos tanto rurais quanto urbanos; nos parece, inclusive, que tem exercido seus efeitos de modo homeopático, pois enquanto não se consegue o resultado final que seria a (in)constitucionalidade do Decreto 4887/2003, se torna difícil o reconhecimento de quaisquer outra comunidade remanescente. Somente após a instauração de Inquérito Civil Público é que se verifica uma tentativa do INCRA de simplificar o procedimento de regularização fundiária das terras quilombolas.

Numa outra vertente mais positiva podemos visualizar através de decisão STJ e relacionada ao Quilombo da Marambaia uma tendência no Judiciário de substituição do conceito histórico de quilombo pelo conceito antropológico de afirmação da identidade quilombola. Essa modificação é fundamental para permitir que os processos de desapropriação não sejam obstaculizados por ações de reintegração de posse, e para a efetivação dos direitos à moradia, à terra, à preservação da identidade cultural e dignidade humana desse grupo étnico tradicional.

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. STJ - RESP 931.060, j. 17.12.2009, 1ª turma, relator Ministro Benedito Gonçalves.