

Subeixo:
INTENSIFICAR O PROCESSO DE
RECONHECIMENTO DOS
QUILOMBOS E O APOIO À
GESTÃO DE SEUS TERRITÓRIOS

Eixo:
Cultura e fortalecimento da
diversidade



Instituto Democracia e Sustentabilidade – IDS

Subeixo:
INTENSIFICAR O PROCESSO DE RECONHECIMENTO DOS
QUILOMBOS E O APOIO À GESTÃO DE SEUS TERRITÓRIOS
Eixo:
Cultura e fortalecimento da diversidade

Versão atualizada da Plataforma Brasil
Democrático e Sustentável – 2014.

São Paulo
2013

SUMÁRIO

<u>INTRODUÇÃO</u>	<u>4</u>
<u>Quilombo – Terra de Gigantes</u>	<u>4</u>
<u>O processo de regularização das terras quilombolas.....</u>	<u>5</u>
<u>Propostas</u>	<u>22</u>

INTRODUÇÃO

O Instituto Democracia e Sustentabilidade (IDS), desde a sua fundação, em 2009, tem procurado contribuir para ampliar a discussão com a sociedade sobre “o Brasil que queremos”: um horizonte de desenvolvimento guiado por valores socioambientais e éticos.

Neste trabalho foram apresentados subsídios para o aprimoramento tema da demarcação das terras quilombolas e da gestão de seus territórios e cultura.

Esse texto foi elaborado por Renata Mello Cerchiari de Queiroz Telles, advogada e Coordenadora da plataforma e projetos sobre Conhecimentos Tradicionais do Instituto de Estudos em Direito e Cidadania (IEDC), em colaboração para a Plataforma Brasil Democrático e Sustentável.

Quilombo – Terra de Gigantes

Discutir questões afetas ao direito das comunidades quilombolas é tarefa de extrema complexidade, pois as estatística acerca destas comunidades pouco auxiliam no trato da questão, a legislação aplicável é frequentemente questionada e/ou revogada, trazendo imensa insegurança jurídica, além do que a problemática envolve uma gama de aspectos e de conflitos culturais, sociais, ambientais, econômicos, jurídicos e políticos, dentre outros, todos conectados de alguma forma.

As informações a respeito de quilombos e de quilombolas, tanto por parte de Organizações Não Governamentais (ONGs), como por parte do Poder Público, são bastante dispersas e pouco sistematizadas, envolvendo um pequeno número de comunidades, em geral, as mais conhecidas, como aponta a Comissão Pró Índio de São Paulo (CPI-SP). No site da Instituição acima consta que há mais de 2 mil comunidades quilombolas espalhadas pelo território brasileiro¹

¹ Disponível em: < <http://www.cpis.org.br/comunidades/> >. Acesso em:29 de mar.2014.

Para a Fundação Cultural Palmares (FCP), no quadro geral de comunidades remanescentes de quilombos, há 2.408 comunidades (considerando levantamento feito até 25/10/2013 e em relação às certificações emitidas pela fundação)².

A Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR) apresenta um sistema de monitoramento do Programa Brasil Quilombola no qual indica: as comunidades certificadas por ano, de 2004 até 2013 – (em 2013 foram 159); os territórios titulados por UF (em SP, 4,7%); os territórios titulados por ano, de 1996 a 2013 (em 2013 foram 2); e dos territórios quilombolas (UF, território, comunidades, estágio)³. E conclui que, “atualmente, o Brasil tem 2.176 comunidades identificadas, 1.886 certificadas pela Fundação Palmares e 190 tituladas. Os processos abertos para titulação de terras no Incra/MDA somam 1.167”⁴.

Segundo o INCRA, o Brasil possui atualmente 121 títulos emitidos, regularizando 988.356,6694 hectares em benefício de 109 territórios, 190 comunidades e 11.946 famílias quilombolas. Relatório “regularização quilombolas 2012”⁵.

Não bastasse isto, a legislação que regula os direitos deste segmento sofre constantes alterações e alternâncias em termos de regulação, competências, atribuições e matérias, confundindo a sociedade, promovendo uma verdadeira insegurança jurídica, posto que, na maioria das vezes se mostra desnecessária.

O processo de regularização das terras quilombolas

O processo de regularização das terras quilombolas iniciou-se em 1995, com a atuação do INCRA, amparado nas normas constitucionais, e, paralelamente, da Fundação Cultural Palmares (FCP). No ano de 2001, o INCRA afastou-se do processo de regularização de terras quilombolas por força do Decreto 3.912/2001,

²Disponível em: < <http://www.palmares.gov.br/wp-content/uploads/2013/10/4-quadro-geral-das-crqs-ate-25-10-2013.pdf>>. Acesso em: 29 de mar.2014

³Disponível em: <<http://www.seppir.gov.br/comunidades-tradicionais/programa-brasil-quilombola>>. Acesso em: 29 de mar.2014

⁴Disponível em: <<http://www.seppir.gov.br/publicacoes/diagnosco-do-programa-brasil-quilombola-marco-de-2012>>. Acesso em: 29 de mar.2014

⁵ Disponível em: < <http://www.incra.gov.br/index.php/servicos/publicacoes/livros-revistas-e-cartilhas/file/1195-relatorio-regularizacao-quilombolas-2012-i>> Acesso em: 29 de mar.2014

que atribuiu à Fundação Cultural Palmares a competência de reconhecer, delimitar, demarcar, titular e registrar as terras ocupadas pelos quilombolas, o que perdurou por dois anos. Após este prazo, foi editado o Decreto nº 4.887/2003, que revogou o Decreto nº 3.912/2001, trazendo de volta ao cenário o INCRA, norma jurídica em vigência no momento.

No âmbito da própria instituição agrária foram diversas as instruções normativas editadas para regular a matéria: Instrução Normativa nº16/2004 INCRA, Instrução Normativa nº 20/2005 INCRA, Instrução Normativa nº 49/2008 INCRA, Instrução Normativa nº 56/2009 INCRA e Instrução Normativa nº 57/2009, sendo que a última é a norma vigente.

Em resumo, a matéria quilombola encontra, atualmente, previsão na Constituição Federal, no disposto nos artigos 215, 216 e 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT). No nível infraconstitucional está regulada pelo Decreto nº 4.887/2003, assim como pela Instrução Normativa nº 57/2009 INCRA, sobre o que discutiremos adiante.

Há outras normas relevantes a respeito da matéria, tais como a Lei nº 12.288/2010 - Estatuto da Igualdade Racial, e o Decreto nº 6.040/2007, que estabelece a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais. Na seara internacional destaca-se a Convenção 169 da OIT Sobre Povos Indígenas e Tribais. Estas legislações não será objeto do presente estudo.

Pois bem. Foi principalmente com a Constituição Federal de 1988 que a questão quilombola entrou na agenda das políticas públicas. O Artigo 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, de imenso valor simbólico e consequências jurídicas relevantes, dispõe que:

Aos remanescentes das comunidades dos quilombos que estejam ocupando suas terras é reconhecida a propriedade definitiva, devendo o Estado emitir-lhes os respectivos títulos.

No intuito de orientar e auxiliar a aplicação do Artigo 68 do ADCT, a Associação Brasileira de Antropologia (ABA), divulgou, em 1994, um documento elaborado pelo Grupo de Trabalho sobre Comunidades Negras Rurais em que define o termo “remanescente de quilombo”: são grupos sociais cuja identidade étnica os distingue do restante da sociedade.

Esses estudos mostraram que as comunidades de quilombo se constituíram a partir de uma grande diversidade de processos, tais como as fugas com ocupação de terras livres e geralmente isoladas, e também as heranças, doações, recebimentos de terras como pagamento por serviços prestados ao Estado, simples permanência nas terras que ocupavam e cultivavam no interior de grandes propriedades, bem como a compra de terras, tanto durante a vigência do sistema escravocrata quanto após sua abolição.

Assim, o que caracterizava o quilombo não era o isolamento e a fuga e sim a resistência e a autonomia, o movimento de transição da condição de escravo para a de camponês livre. Tudo isso demonstra que a classificação de comunidade como quilombola não se baseia em provas de um passado de rebelião e isolamento, mas depende antes de tudo de como aquele grupo se compreende, se define.

Atualmente, a legislação brasileira já adota este conceito de comunidade quilombola e reconhece que a determinação da condição quilombola advém da autoidentificação.

Vale notar que a autodefinição não é o único critério adotado pelo Decreto nº 4.887/03, conforme salientado acima. Da leitura do art. 2º do citado decreto verifica-se claramente que há outros critérios que também devem estar presentes para que um grupo possa qualificar-se legitimamente como de remanescentes de quilombos e que podem ser aferidos através de análises antropológicas e históricas: i) necessidade de que o grupo possua uma trajetória histórica própria, ii) que mantenha uma relação específica com o território ocupado, e que iii) possua ancestrais negros com passado relacionado à resistência à opressão.

Neste contexto, para ser reconhecida, uma comunidade quilombola precisa obter a Certidão de Registro no Cadastro Geral de Remanescentes de Comunidades de Quilombos, emitida pela Fundação Cultural Palmares, conforme dados do INCRA. Numa primeira etapa, o instituto faz um estudo na área, que inclui um levantamento técnico do terreno, um perfil das famílias e um relatório antropológico, que servirão para a elaboração do RTID (Relatório Técnico de Identificação e Delimitação) da terra.

A segunda parte diz respeito à recepção, à análise e ao julgamento de eventuais contestações. Após a aprovação, o INCRA publica uma portaria de reconhecimento, no Diário Oficial da União, que declara os limites do território quilombola e realiza a regularização fundiária, e que permite a expulsão dos ocupantes da terra que não sejam de origem quilombola.

Finalmente, ato contínuo, promove-se o registro no Serviço Registral da Comarca de localização do território, com destaque para o fato de se exigir o gravame na propriedade das terras quilombolas das cláusulas de inalienabilidade, imprescritibilidade e de impenhorabilidade (Decreto nº 4887, art. 17).

Assim é que os Territórios Quilombolas são titulados de forma coletiva e indivisa, ou seja, o território titulado, que já não era desmembrado, continua não podendo sê-lo posteriormente, com vistas à manutenção desse território para as futuras gerações. A terra, uma vez reconhecida, não será vendida, quer na sua totalidade, quer aos pedaços. É uma terra não alienável, é uma terra que não está no mercado, reservada ao usufruto exclusivo das comunidades quilombolas, em que não há ônus financeiro para as comunidades.

No intuito de orientar e auxiliar a aplicação do Artigo 68 do ADCT, a Associação Brasileira de Antropologia (ABA), divulgou, em 1994, um documento elaborado pelo Grupo de Trabalho sobre Comunidades Negras Rurais em que define o termo “remanescente de quilombo”: são grupos sociais cuja identidade étnica os distingue do restante da sociedade.

Esses estudos mostraram que as comunidades de quilombo se constituíram a partir

de uma grande diversidade de processos, tais como as fugas com ocupação de terras livres e geralmente isoladas, e também as heranças, doações, recebimentos de terras como pagamento por serviços prestados ao Estado, simples permanência nas terras que ocupavam e cultivavam no interior de grandes propriedades, bem como a compra de terras, tanto durante a vigência do sistema escravocrata quanto após sua abolição.

Assim, o que caracterizava o quilombo não era o isolamento e a fuga e sim a resistência e a autonomia, o movimento de transição da condição de escravo para a de camponês livre. Tudo isso demonstra que a classificação de comunidade como quilombola não se baseia em provas de um passado de rebelião e isolamento, mas depende antes de tudo de como aquele grupo se compreende, se define.

Atualmente, a legislação brasileira já adota este conceito de comunidade quilombola e reconhece que a determinação da condição quilombola advém da autoidentificação.

Vale notar que a autodefinição não é o único critério adotado pelo Decreto nº 4.887/03, conforme salientado acima. Da leitura do art. 2º do citado decreto verifica-se claramente que há outros critérios que também devem estar presentes para que um grupo possa qualificar-se legitimamente como de remanescentes de quilombos: i) necessidade de que o grupo possua uma trajetória histórica própria, ii) que mantenha uma relação específica com o território ocupado, e que iii) possua ancestrais negros com passado relacionado à resistência à opressão. A presença destes requisitos, que podem ser aferidos através de análises antropológicas e históricas.

Neste contexto, para ser reconhecida, uma comunidade quilombola precisa obter a Certidão de Registro no Cadastro Geral de Remanescentes de Comunidades de Quilombos, emitida pela Fundação Cultural Palmares, conforme dados do INCRA. Numa primeira etapa, o instituto faz um estudo na área, que inclui um levantamento técnico do terreno, um perfil das famílias e um relatório antropológico, que servirão para a elaboração do RTID (Relatório Técnico de Identificação e Delimitação) da

terra.

A segunda parte diz respeito à recepção, à análise e ao julgamento de eventuais contestações. Após a aprovação, o INCRA publica uma portaria de reconhecimento, no Diário Oficial da União, que declara os limites do território quilombola e realiza a regularização fundiária, e que permite a expulsão dos ocupantes da terra que não sejam de origem quilombola.

Finalmente, ato contínuo, promove-se o registro no Serviço Registral da Comarca de localização do território, com destaque para o fato de se exigir o gravame na propriedade das terras quilombolas das cláusulas de inalienabilidade, imprescritibilidade e de impenhorabilidade (Decreto nº 4887, art. 17).

Assim é que os Territórios Quilombolas são titulados de forma coletiva e indivisa, ou seja, o território titulado, que já não era desmembrado, continua não podendo sê-lo posteriormente, com vistas à manutenção desse território para as futuras gerações. A terra, uma vez reconhecida, não será vendida, quer na sua totalidade, quer aos pedaços. É uma terra não alienável, é uma terra que não está no mercado, reservada ao usufruto exclusivo das comunidades quilombolas, em que não há ônus financeiro para as comunidades.

Ao menos não deve haver, tanto no presente como no futuro. Porém, não é o que pensa a Receita Federal que vem exigindo o ITR sobre as terras quilombolas, o que gerou dívidas astronômicas para três associações quilombolas no Estado do Pará: Comunidades nos Municípios de Abaetetuba, Óbidos e Oriximiná.

Isto forçou a Associação das Comunidades Remanescentes de Quilombo das Ilhas de Abaetetuba (Arquia) a promover ação judicial, em dezembro de 2011, perante a Justiça Federal no Distrito Federal, autos nº 69.367-48.2011.4.01.3400. Foi deferido o pedido de tutela antecipada e determinada a suspensão da exibibilidade das dívidas ativas, assim como de outros créditos de ITR alusivos ao imóvel da associação quilombola, em maio de 2012. Prosseguiu o feito, e atualmente caminhando-se para decisão de primeiro grau.

A Associação das Comunidades Remanescentes de Negros da Área das Cabeceiras (Acornecab), de Óbidos, conquistou a suspensão dos valores devidos já inscritos na dívida ativa e de débitos futuros também por meio de ação judicial, autos nº 72.595-60.2013.4.01.3400, ação ordinária em trâmite perante a Justiça Federal no Distrito Federal, tendo obtido tutela antecipada em 18 de dezembro de 2013 com a mesma finalidade do processo acima. O feito está em fase instrutória.

Como muito bem exposto por Celso de Albuquerque Silva, Procurador da República da 2ª Região e Professor de Direito Constitucional, em artigo intitulado “Tributação e Direitos Fundamentais – a questão da intributabilidade das terras ocupadas pelos remanescentes de quilombos”, a hipótese é de imunidade implícita das terras ocupadas pelos remanescentes de quilombo, fundada nos princípios e fundamentos adotados pela Constituição Federal, como a proteção do patrimônio cultural nacional, o pluralismo étnico e cultural e a dignidade da pessoa humana e não necessita de enunciado exposto no texto Constitucional. Logo não há que se falar em cobrança do ITR⁶.

Outra discussão extremamente relevante sobre tema, acirrada e atual, diz com a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 3239, ajuizada pelo ex-PFL, atual Partido Democratas (DEM), no Supremo Tribunal Federal, distribuída em 25 de junho de 2004, sendo Relator o então Ministro Cesar Peluso⁷.

De início, na data de 29 de junho de 2004, o Relator, apreciando o pedido de liminar, fundado no disposto no artigo 12 da Lei nº 9868/99, decidiu pela possibilidade do julgamento imediato do mérito da Ação, ou seja, ao invés de avaliar o pedido de

⁶Disponível em <<http://cpisp.org.br/upload/editor/file/tributacao-e-direitos-fundamentais-2013-a-questao-da-intributabilidade-das-terras-ocupadas-pelos-remanescentes-de-quilombos.pdf>>. Acesso 31.mar2014

⁷Disponível em <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=2227157>>. Acesso 31.mar 2014.

liminar, direcionou a causa para o julgamento definitivo a ser efetuado pelo Plenário da Suprema Corte. Veja o conteúdo do referido artigo:

Art. 12. Havendo pedido de medida cautelar, o relator, em face da relevância da matéria e de seu especial significado para a ordem social e a segurança jurídica, poderá, após a prestação das informações, no prazo de dez dias, e a manifestação do Advogado-Geral da União e do Procurador-Geral da República, sucessivamente, no prazo de cinco dias, submeter o processo diretamente ao Tribunal, que terá a faculdade de julgar definitivamente a ação.

Diversas ONGs e órgãos do governo requereram a entrada no processo na qualidade de *amicus curiae*, tais como: Sociedade Brasileira de Direito Público, Conectas Direitos Humanos, Instituto Pró-Bono, Centro pelo Direito à Moradia contra Despejos, Justiça Global, Instituto Socioambiental, Instituto Polis, Fetagri-Pará, Procuradoria Geral do Estado do Pará e Procuradoria Geral do Estado do Paraná, todas no intuito de defender a constitucionalidade do decreto.

Por sua vez, a Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil, a Confederação Nacional da Indústria, a Associação Brasileira de Celulose e Papel, a Sociedade Rural Brasileira e o Estado de Santa Catarina requereram a entrada no processo como *amicus curiae*, ao lado do propositor da ação, sabidamente vinculado aos interesses proprietários e com ampla representação da chamada “bancada ruralista” no Congresso Nacional.

Em 29 de março de 2012, o Min. Cezar Peluso decidiu sobre os pedidos de admissibilidade de participação no processo como *amicus curiae*, aceitando a maioria, recusando outros, fundamentadamente.

No dia 18 de abril de 2012 foi iniciado o julgamento da ADIN. Os pedidos de audiência pública foram negados. O relator ministro Cesar Peluso proferiu voto pela procedência da ação e, portanto, pela inconstitucionalidade do decreto questionado. Entretanto, “em respeito ao princípio da segurança jurídica e aos cidadãos que, da boa-fé, confiaram na legislação posta e percorreram o longo caminho para obter a titulação de suas terras desde 1988”, decidiu modular os efeitos da decisão para

“declarar bons, firmes e válidos” os títulos de tais áreas, emitidos até agora, com base no Decreto nº 4.887/2003.

Entre as inconstitucionalidades apontadas pelo Ministro para julgar procedente a ação ajuizada pelo DEM está a violação do princípio da reserva legal, ou seja, citado Decreto somente poderia regulamentar uma lei, jamais um dispositivo constitucional. Outra inconstitucionalidade por ele apontada está na desapropriação das terras, nele prevista. Isto porque a desapropriação de terras públicas é vedada pelos artigos 183, parágrafo 2º e 193 parágrafo único, da Constituição Federal.

Em seguida foi formulado pedido de vista da ministra Rosa Weber adiando o término do julgamento. Não há previsão de quando será retomado.

Tanto a Advocacia-Geral da União (AGU) como a Procuradoria Geral da República (PGR), manifestaram-se pela improcedência da ação, aquela na data de 12 de agosto de 2004, esta na data de 16 de setembro de 2004 e em 02 de julho de 2009.

Luís Inácio Adams, advogado-geral da União, defendeu o decreto, pois o documento não representa qualquer violação à Constituição Federal. “A lei é clara e gera direito imediato a todos os quilombolas. O Decreto é autônomo e instrumental, serve como ferramenta para a administração dos direitos pelo Estado”. A vice-procuradora-geral da República Deborah Duprat se posicionou a favor da improcedência da ação, alegando ser de extrema importância o progresso para uma sociedade plural onde a diversidade não apenas seja respeitada, mas também valorizada.

Ainda, na data de julho de 2009 a PGR protocolizou pareceres em prol da constitucionalidade do decreto, da lavra de Daniel Sarmiento e de Flávia Piovesan, conclusivos no sentido de que a ADI 3.239 não deve ser conhecida, e que, caso superada a questão preliminar atinente à admissibilidade da ação, deve ser julgada parcialmente procedente, tão-somente para emprestar-se ao art. 13 do Decreto 4.887/03 interpretação conforme à Constituição.

Outrossim, a favor da constitucionalidade do Decreto, o Procurador do Estado do

Paraná, Carlos Frederico Maré de Souza Filho, alertou para a importância do Decreto nº 4887/2003 que é funcional enquanto base para as políticas públicas, afirmando que o documento veio para facilitar o acesso aos direitos fundamentais por essas comunidades.

Em outros tribunais pátrios há julgamentos sobre o tema, precedentes para a efetivação dos direitos fundamentais das comunidades quilombolas de todo o Brasil, em ações judiciais de outro âmbito, destacando-se:

Recurso Especial nº 931060, julgado pela Primeira Turma do Superior Tribunal de Justiça (STJ), em votação unânime de 2010, decisão esta que teve como voto condutor a posição adotada pelo hoje Ministro do STF Luiz Fux, refutando a ação de reintegração de posse da Marinha brasileira contra um quilombola residente na ilha da Marambaia, localizada no Rio de Janeiro, adotando postura que reforça a constitucionalidade do Decreto nº 4887/03, conforme se nota da ementa, a seguir transcrita:

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. RECURSO ESPECIAL. AÇÃO DE REINTEGRAÇÃO DE POSSE. TERRENO DE MARINHA. ILHA DA MARAMBAIA. COMUNIDADE REMANESCENTE DE QUILOMBOS. DECRETO N.º 4.887, DE 20 DE NOVEMBRO DE 2003, E ART. 68 DO ADCT.

1. A Constituição de 1998, ao consagrar o Estado Democrático de Direito em seu art. 1º como cláusula imodificável, fê-lo no afã de tutelar as garantias individuais e sociais dos cidadãos, através de um governo justo e que propicie uma sociedade igualitária, sem nenhuma distinção de sexo, raça, cor, credo ou classe social.

2. Essa novel ordem constitucional, sob o prisma dos direitos humanos, assegura aos remanescentes das comunidades dos quilombos a titulação definitiva de imóvel sobre o qual mantém posse de boa-fé há mais de 150 (cento e cinquenta) anos, consoante expressamente previsto no art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

3. A sentença proferida no bojo da Ação Civil Pública n.º 2002.51.11.000118-2, pelo Juízo da Vara Federal de Angra dos Reis/RJ (Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro – Poder Judiciário, de 29 de março de 2007, páginas 71/74), reconheceu a comunidade de Ilhéus da Marambaia/RJ como comunidade remanescente de

quilombos, de sorte que não há nenhum óbice para a titulação requerida.

4. Advirta-se que a posse dos remanescentes das comunidades dos quilombos é justa e de boa fé. Nesse sentido, conforme consta dos fundamentos do provimento supra, a Fundação Cultural Palmares, antiga responsável pela identificação do grupo, remeteu ao juízo prolator do decisum em comento relatório técnico-científico contendo [...] "todo o histórico relativo à titularidade da Ilha de Marambaia, cujo primeiro registro de propriedade fora operado em 1856, junto ao Registro de Terras da Paróquia de Itacuruçá, em nome do Comendador Joaquim José de Souza Breves, que instalou no local um entreposto do tráfico negreiro, de modo que, ao passar para o domínio da União, afetado ao uso especial pela Marinha, em 1906, já era habitado por remanescentes de escravos, criando comunidade com características étnico-culturais próprias, capazes de inserí-los no conceito fixado pelo artigo 2º do indigitado Decreto 4.887/03".

5. A equivocada valoração jurídica do fato probando permite ao STJ sindicá-lo a respeito de fato notório, máxime no caso sub examinem, porque o contexto histórico-cultural subjacente ao thema iudicandum permeia a alegação do recorre de verossimilhança.

6. Os quilombolas têm 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.

7. Recurso especial conhecido e provido.

(REsp 931060/RJ, Rel. Ministro BENEDITO GONÇALVES, PRIMEIRA TURMA, julgado em 17/12/2009, DJe 19/03/2010).

Outro acórdão relevante, posterior à decisão do STJ, foi proferido pela Corte Especial do Tribunal Regional Federal da 4ª Região (TRF-4) ao julgar a Arguição de Inconstitucionalidade nº 5005067-52.2013.404.0000, na sessão de 19 de dezembro de 2013, em que considerou constitucional o Decreto nº 4.887/2003.

O julgamento, iniciado dia 28 de novembro, teve pedido de vista do desembargador Carlos Eduardo Thompson Flores Lenz, que apresentou seu voto na sessão do dia 19. O magistrado, acompanhado por 11 desembargadores, dos 15 que formam a

Corte Especial, votou pela constitucionalidade do documento. Enfim, na sessão do dia 19 de dezembro de 2013, a Corte Especial do TRF-4 rebateu todos esses argumentos e decidiu pela constitucionalidade do Decreto nº 4.887/2003, por doze votos a três. Confira-se, abaixo, a ementa do julgado:

DECRETO Nº 4.887/2003. CONSTITUCIONALIDADE. CONCEITO DE QUILOMBO. REMANESCENTES DE COMUNIDADES QUILOMBOLAS. SUPERAÇÃO DA ANTIGA NOÇÃO DE QUILOMBO COMO MERO AJUNTAMENTO DE NEGROS FUGIDOS. PRESENÇA HODIERNA E NO FUTURO. EFICÁCIA IMEDIATA DOS DISPOSITIVOS PERTINENTES A DIREITOS FUNDAMENTAIS. DENSIDADE E FORÇA MANDAMENTAL DO ART. 68 DO ATO DE DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS TRANSITÓRIAS (ADCT). FUNDAMENTALIDADE DO DIREITO À PRESERVAÇÃO DA PRÓPRIA CULTURA. DIREITO À DIFERENÇA ÍNSITO NA DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA. LICITUDE DA UTILIZAÇÃO DO INSTITUTO DA DESAPROPRIAÇÃO COMO MEIO DE PROPICIAR A TITULAÇÃO.

1. Contrariamente ao que registra a história oficial, o quilombo jamais foi um mero amontoado de negros fugidos, existindo nele também índios, brancos e mestiços.

2. A nociva política do 'branqueamento' retira do negro a opção por ser ele mesmo, recusando-lhe a preservação de sua história, de seus costumes, de suas manifestações religiosas, de sua cultura.

3. Como direito fundamental que é, o art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias guarda aplicabilidade imediata. 'Princípio é imperativo. Princípio está no mundo jurídico. Princípio é mais do que regra. Não teria sentido exigir complementação para um princípio que é mais do que uma regra e que contém a própria regra'. (Desembargador Paulo Afonso Brum Vaz).

4. Assim não fosse, *ad argumentandum tantum*, '...ainda o Decreto 4.887/2003 estaria a regulamentar a Convenção 169 da OIT. Portanto, ele não seria um decreto autônomo, ele estaria a regulamentar a convenção 169 e portanto não sofreria dessa eiva de inconstitucionalidade. Da mesma forma, ele estaria a regulamentar o art. 21 do

Pacto de São José da Costa Rica, que a Corte vem aplicando de uma forma já agora em inúmeros casos a situações semelhantes à dos autos, não só com relação à terra dos índios, mas também a terras ocupadas, por exemplo, no Suriname por negros que fugiam do regime de *plantation* e que portanto têm uma situação fática e jurídica em tudo semelhante à dos nossos quilombolas visibilizados pela Constituição de 88.' (Dr. DOMINGOS SÁVIO DRESH DA SILVEIRA, citando FLÁVIA PIOVESAN, em seu parecer, evento 46, NTAQ1).

5. O art. 68 do ADCT contém todo o necessário à concretização de seu teor mandamental, absolutamente desnecessária qualquer 'complementação', que consistiria apenas em repetir aquilo que a Lei Maior já diz.

6. A desapropriação, na hipótese, já está regulamentada em lei, que prevê o uso do instituto por interesse social, ausente qualquer vedação a seu uso no alcance do escopo constitucional inarredável de preservar e proteger o quilombo; ou o remanescente de quilombo.

7. Arguição de inconstitucionalidade que se rejeita.

Sob outra perspectiva, a conciliação pode ser uma hipótese de solução mais rápida para os envolvidos, poder público e comunidade quilombola. O acordo por meio de arbitragem ou mediação, com profissionais contratados e treinados para isso, especializados na busca de acordos, seja judicial, seja no âmbito dos processos administrativos, se mostra como resposta possível ao impasse envolvendo direitos dos quilombolas.

O Conselho Nacional de Justiça (CNJ), por meio da Resolução nº 125, de 29 de novembro de 2010, instituiu a Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesse no âmbito do Poder Judiciário, direcionada à resolução

alternativa de conflitos, e que vem sendo implementada nos ramos da Justiça, Estadual e Federal⁸.

Ainda, é possível, ao governo federal, recorrer à Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal (CCAF), que possibilita a resolução de conflitos socioambientais pela Advocacia Geral da União (AGU) (Decreto nº 7.392, de 13/12/2010 e Portaria AGU nº 1281, de 27/09/2007). O requisito para tanto é que se trate de conflitos socioambientais, surgidos quando da implementação das diversas políticas públicas a cargo dos órgãos e entidades da administração federal, afetando diversos interesses e atores sociais, com solução em sede administrativa, pela conciliação ou por arbitramento.

A submissão da disputa à CCAF possibilita que a administração federal discuta e resolva internamente seus problemas, ponderando, decidindo acerca da melhor forma de implementação das políticas públicas, em casos concretos, sem a interferência direta do Poder Judiciário.

Como exemplo paradigmático cite-se a composição entre INCRA e Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), com a participação da FCP e do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República (GSI/PR), quanto à sobreposição do território quilombola da Comunidade Quilombola de Santo Antônio do Guaporé e da Reserva Biológica do Guaporé, no Estado de Rondônia. (Disponível em: <<http://www.egov.ufsc.br/portal/conteudo/atua%C3%A7%C3%A3o-da-agu-na-resolu%C3%A7%C3%A3o-de-conflitos-socioambientais-o-caso-da-sobreposi%C3%A7%C3%A3o-do-territ%C3%B3r>> Acesso em 01.abr 2014):

A Reserva Biológica Guaporé (Rebio Guaporé) foi criada por meio do Decreto n.87.587, de 20/09/1982, em uma área com cerca de 600.000,00 ha (seiscentos mil hectares), com administração a cargo do então Instituto

⁸Disponível em: <[ww.cnj.jus.br/programas-de-a-a-z/aceso-a-justica/conciliacao/conciliador-e-mediador/323-sessao-de-julgamento/atos-administrativos-da-presidencia/resolucoes/12243-resolucao-no-125-de-29-de-novembro-de-2010](http://www.cnj.jus.br/programas-de-a-a-z/aceso-a-justica/conciliacao/conciliador-e-mediador/323-sessao-de-julgamento/atos-administrativos-da-presidencia/resolucoes/12243-resolucao-no-125-de-29-de-novembro-de-2010)> Acesso 01. abr 2014.

Brasileiro de Desenvolvimento Florestal (IBDF), sucedido posteriormente pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama).

Em 1993, o Ministério Público Federal (MPF) ingressou com Ação Civil Pública - ACP (processo nº 93.0000519-7 que tramitou perante da 2ª Vara Federal da Seção Judiciária do Estado de Rondônia) em face da União, do Ibama e da Fundação Nacional do Índio (Funai), requerendo fosse imposta obrigação de fazer no sentido de demarcar a reserva, retirar invasores e manter vigilância sobre área indígena encravada nos limites da unidade de conservação, tendo sido julgado procedente em parte o pedido, mantida a sentença em grau de recurso, tão apenas com redução do valor da multa diária por descumprimento da obrigação.

Durante a execução do referido julgado, foi noticiada a presença de comunidade quilombola dentro do perímetro da unidade de conservação, tendo o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), na oportunidade, iniciado os procedimentos objetivando a identificação, o reconhecimento, a delimitação, a demarcação e a titulação das terras ocupadas, nos termos do art.3º, do Decreto n.4487, de 20/11/2003 (processo administrativo n.54300.00746/2005-81).

Registre-se também que nos limites da Rebio Guaporé encontra-se a Terra Indígena Massaco, homologada em 14/12/1998, com superfície aproximada de 400.000 (quatrocentos mil hectares), havendo dupla afetação desse perímetro (Terra Indígena e Unidade de Conservação).

O Relatório Técnico de Identificação e Demarcação (RTID) do Território Quilombola de Santo Antônio do Guaporé, indicando área de 41.600,00 ha (quarenta e um mil e seiscentos hectares), foi publicado em 2008, ocasião em que já havia CCAF instaurada em face de pedido formulado, ainda no ano de 2007, pelo Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade – ICMBio (criado pela Lei n.11.516, de 28/08/2007 com competência para executar ações de política nacional de unidades de conservação, sucedendo o IBAMA nessa matéria).

Em 2010 foi noticiada a interposição, pelo MPF, de nova ACP (2010.41.01.000355-3) em face do Incra e do ICMBio, para que o primeiro procedesse à titulação da área incontroversa de 3.494 ha (três mil quatrocentos e noventa e quatro hectares) e para que o segundo deixasse de obstacular o acesso da comunidade às políticas públicas e ao manejo tradicional. No bojo dos referidos autos, firmou-se termo de convivência, possibilitando à comunidade quilombola a permanência e

a utilização do perímetro incontroverso (coincidente com a área proposta, no passado, para Reserva Extrativista São Miguel), nos termos ali consignados, com a anuência do ICMBio, enquanto não concluída a demarcação definitiva do território.

A CCAF realizou diversos esforços objetivando atingir o consenso entre os órgãos públicos. Este consenso, porém, dependeria de renúncia parcial da política pública a cargo das respectivas autarquias. Por um lado, a Rebio Guaporé é unidade de conservação de proteção integral – com posse e domínio públicos, não admitindo a presença humana, nos termos do Sistema Nacional de Unidade de Conservação - SNUC (Lei 11.516, de 28/08/2007). Por outro, o RTID é o documento que identifica os limites do território da comunidade quilombola, “devidamente fundamentado em elementos objetivos, abordando informações cartográficas, fundiárias, agrônômicas, ecológicas, geográficas, socio-econômicas, históricas, etnográficas e antropológicas, obtidas em campo e junto a instituições públicas e privadas” (Instrução Normativa Incra n.57, de 20/10/2009).

Após o Incra e o ICMBio já terem solicitada a emissão de parecer pelo arbitramento, nova tentativa de acordo foi realizada pela CCAF, que propôs a realização de audiência pública no local do conflito, com a participação dos órgãos públicos e dos membros da comunidade quilombola, principalmente para que estes fossem ouvidos acerca da controvérsia e pudessem manifestar seus anseios e eventuais propostas.

Assim, com a prévia divulgação da audiência entre os órgãos públicos integrantes ou não da CCAF, bem como entre os membros da comunidade, em 30/07 foi realizada audiência pública em Santo Antônio do Guaporé – RO, presidida pela então conciliadora Luciane Moessa de Souza e com a presença de representantes do Incra, ICMBio, FCP, GSI/PR, MPF, DPU, entre outros.

Ouvidos diversos membros da comunidade quilombola, verificou-se que a principal dificuldade destes em relação à atual área por eles utilizada – 3500 ha (três mil e quinhentos hectares), em decorrência do termo de convivência firmado nos autos da ACP - seria a ausência de local apropriado para a caça e a extração de borracha em seringais, práticas tradicionais que estavam sendo gradualmente abandonadas em face das limitações decorrentes da sobreposição com a reserva biológica.

Após horas de discussão, um membro da comunidade propôs fosse colocada em votação entre eles proposta que englobasse locais que possibilitassem a continuidade

dessas práticas, tendo sido indicados os pontos de início e de término dessa área. A comunidade acatou, por unanimidade, referida proposta, registrando que a mesma deveria ser utilizada de forma “livre” e sem a restrição da reserva legal, que ficaria compensada dentro dos limites da unidade de conservação.

Realizada a medição da área apresentada pela comunidade, chegou-se a 6.700 ha (seis mil e setecentos hectares), montante intermediário entre o território indicado pelo Incra no RTID e o considerado incontroverso pelo ICMBio. O encaminhamento dado na referida audiência foi a submissão da matéria aos colegiados máximos das respectivas autarquias e providências decorrentes atribuídas a cada uma delas: o órgão ambiental deverá submeter proposta de lei para desafetação de parte da reserva biológica e o Incra deverá conferir título à comunidade da área correspondente.

Registre-se, por fim, que o MPF, participante da audiência pública, expediu a Recomendação PRM/JP/6ª CCR n.004/2011, indicando ao Incra e ao ICMBio que “firmem acordo definitivo nos autos do Processo Administrativo n.00400.009796/2010-33 em ordem a que se possa providenciar a titulação das terras quilombolas na área sugerida pela Comunidade Santo Antônio do Guaporé no menor prazo possível”.

Vale lembrar que, no processo de mediação geralmente não ocorre a solução definitiva do problema, mas um exercício de ponderação entre as políticas públicas, de modo que a implementação de uma não impossibilita a outra, mas há resultado positivo no sentido da convivência de forma harmônica.

Em conclusão destacamos que o grande desafio governamental no trato da questão quilombola inclui sistematizar os dados do país dispersos pelos órgãos estatais que tratam dessa política, promover a atuação conjunta de mencionados órgãos nas diversas esferas municipal, estadual e federal, instigar uma maior presteza e diligência no trato da política quilombola, fomentar a atuação célere do Poder Judiciário e também, se não principalmente, promover a composição de conflitos por meio da mediação e da arbitragem.

Propostas

- ✓ Planejar, implementar, manter e aperfeiçoar um banco de dados único, nacional, de acompanhamento estatístico específico sobre as comunidades quilombolas
- ✓ Atuar na interlocução com o STF a fim de promover o julgamento urgente da ADI 3239.
- ✓ Incentivar a criação de mecanismos preventivos para evitar e solucionar conflitos entre política quilombola e política ruralista
- ✓ Atuar junto à Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal (CCAF)
- ✓ Fomentar acordos por meio de conciliação ou mediação, com profissionais contratados e treinados para isso
- ✓ Compartilhar as boas práticas, projetos, ações, experiências bem sucedidas decorridas da conciliação
- ✓ Promover a implementação de projetos locais de qualificação e capacitação das comunidades quilombolas para conscientizá-los do direito à cidadania, na luta por seus direitos, notadamente junto ao Poder Judiciário.
- ✓ Impulsionar uma política pública de cultura com participação social, articulação intersetorial e federativa.