

REVISTA DE DIREITO AGRÁRIO



**REVISTA DE
DIREITO AGRÁRIO**

Ministério do Desenvolvimento Agrário
Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
Associação Brasileira de Direito Agrário

Ano 20, nº 20
2007

Revista de Direito Agrário / Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. – Ano 1 nº 1
(2º trimestre de 1973)- – Brasília: Incra, 1973-

Trimestral até 1980. Semestral a partir de 1981. Trimestral a partir de 2006.

A partir de 2000, edição também do Ministério do Desenvolvimento Agrário.

A partir de 2006, edição do Ministério do Desenvolvimento Agrário, Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural ; Associação Brasileira de Direito Agrário.

Interrompida [Ano 11 nº 11; jul.dez. 1986] ; [Ano 16 nº 13 1º semestre 2000].

[Ano 10, nº 12 ; 2º semestre 1994]. Edição especial. Estatuto da terra.

Distribuição gratuita.

Disponível também em www.incra.gov.br ; www.nead.org.br ; www.abda.com.br.

Descrição baseada em Ano 1 nº 1 (2º trimestre de 1973).

1. Direito agrário - periódico. I. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
- II. Brasil. Ministério da Agricultura. III. Brasil. Ministério do Desenvolvimento Agrário.
- IV. Associação Brasileira de Direito Agrário.

CDD 340.05

REVISTA DE DIREITO AGRÁRIO

LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA
Presidente da República

GUILHERME CASSEL
Ministro de Estado do Desenvolvimento
Agrário

MARCELO CARDONA ROCHA
Secretário-Executivo do Ministério do
Desenvolvimento Agrário

ROLF HACKBART
Presidente do Instituto Nacional de
Colonização e Reforma Agrária

ADONIRAN SANCHES PERACI
Secretário de Agricultura Familiar

ADHEMAR LOPES DE ALMEIDA
Secretário de Reordenamento Agrário

JOSÉ HUMBERTO OLIVEIRA
Secretário de Desenvolvimento Territorial

CARLOS MÁRIO GUEDES DE GUEDES
Coordenador-Geral do Núcleo de Estudos
Agrários e Desenvolvimento Rural

ADRIANA L. LOPES
Coordenadora-Executiva do Núcleo de Estudos
Agrários e Desenvolvimento Rural

VALDEZ ADRIANI FARIAS
Procurador-geral da Procuradoria Federal
Especializada junto ao Instituto Nacional de
Colonização e Reforma Agrária

MARCELA ALBUQUERQUE MACIEL
Consultora Jurídica do Ministério do
Desenvolvimento Agrário

JOAQUIM MODESTO PINTO JÚNIOR
Coordenador-Geral Agrário, de Processos Judiciais
e de Pesquisas Jurídicas - CGAPJP/Conjur/MDA

MARIA CÉLIA DOS REIS
Presidente da Associação Brasileira de Direito Agrário

CONSELHO EDITORIAL

MDA:
Titular: Marcela Albuquerque Maciel
Suplente: Joaquim Modesto Pinto Júnior

INCRA:
Titular: Valdez Adriani Farias
Suplente: Gilda Diniz dos Santos

NEAD:
Titular: Adriana L. Lopes
Suplente: Carlos Mário Guedes de Guedes

ABDA:
Titular: Maria Célia dos Reis
Suplente: Hélio Roberto Novoa da Costa

RENAP:
Titular: Cleuton César Ripol de Freitas
Suplente: Érika Macedo Moreira

PROFESSORES:
Titular: Benedito Ferreira Marques
Universidade Federal de Goiás
Suplente: Domingos Sávio Dresch da Silveira
Universidade Federal do Rio Grande do Sul

Jornalistas
Gilson Rodrigues de Afonseca
Kelly Amorim

Revisão
Ana Maria Costa

Projeto Gráfico
Ana Paula Toniazzo Antonini

Diagramação
Márcio Duarte

Foto capa: Daniela Cestarollo/NEAD

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO (MDA)
www.mda.gov.br

NÚCLEO DE ESTUDOS AGRÁRIOS E DESENVOLVIMENTO
RURAL (Nead)
www.nead.org.br

INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA
AGRÁRIA (Incra)
www.incra.gov.br

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE DIREITO AGRÁRIO (ABDA)
www.abda.com.br

PUBLICAÇÃO EDITADA TRIMESTRALMENTE

PCT MDA/IICA – Apoio às Políticas e à Participação Social no Desenvolvimento Rural Sustentável.

REPRODUÇÃO PERMITIDA DESDE QUE CITADA A FONTE

DISTRIBUIÇÃO GRATUITA

DISPONÍVEL NAS PÁGINAS (www.incra.gov.br, www.nead.org.br e www.abda.com.br)

SUMÁRIO

EDITORIAL	7
ENTREVISTA	11
Subprocuradora-geral da República – PGR/MPF – Deborah Duprat.	12
RESENHA	23
Pisando fora da própria sombra: a escravidão por dívida no Brasil Contemporâneo	25
<i>Ricardo Rezende Figueira</i>	
ARTIGOS.....	27
Nota sobre as (in) constitucionalidades do Decreto 4887	29
<i>Luis Antonio Câmara Pedrosa</i>	
Uma contribuição para execução da regularização das terras de comunidades remanescentes de quilombos.....	41
<i>Gilda Diniz dos Santos</i>	
O título de reconhecimento de domínio das terras ocupadas pelos remanescentes quilombolas: aspectos registrários.....	59
<i>Ridolfo Machado de Arruda</i>	
Titulação de território quilombola incidente em terrenos de marinha: limites de alcance das normas garantidoras da propriedade estatal frente ao artigo 68 do ADCT da CF/88.....	79
<i>Soraia da Rosa Mendes</i>	
A pedra muiiraquitã: O caso do rio Uruará no enfrentamento dos povos da floresta às madeiras na Amazônia.....	89
<i>Maurício Torres</i>	
Cadastro de imóveis rurais e grilagem	121
<i>Paraguassú Éleres</i>	

ARTIGO MULTIDISCIPLINAR.....	131
O Passivo ambiental de imóveis rurais no processo de obtenção de terras para a reforma agrária: Uma análise da compatibilização de políticas públicas	133
<i>Marco Aurélio Pavarino</i>	
JURISPRUDÊNCIA.....	143
Mandado de Segurança N° 24.573-5 /DF	145
<i>Ministro Eros Grau</i>	
Reclamação Nr. 4998	147
<i>Ministro Eros Grau</i>	
Ação de Desapropriação N° 2007.71.00.001039-9/RS	152
<i>Juíz Federal da Vara Federal Ambiental, Agrária e Residual, Cândido Alfredo Silva Leal Júnior</i>	
Ação de Manutenção de Posse N° 2005.71.00.020104-4/RS	156
<i>Juíz Federal da Vara Federal Ambiental, Agrária e Residual, Cândido Alfredo Silva Leal Júnior</i>	
Ação de Reintegração de Posse N° 02100885509/RS	167
<i>Juíz de Direito Luís Christiano Enger Aires</i>	
Interdito Proibitório N° 02100943233/RS	172
<i>Juíz de Direito Luís Christiano Enger Aires</i>	
PRODUÇÃO NORMATIVA	183
Lei N° 11.481, de 31 de maio de 2007	185
Decreto N° 4.887, de 20 de novembro de 2003.....	205
Decreto N° 5.051, de 19 de abril de 2004.....	212
Instrução Normativa N° 20, de 19 de setembro de 2005.....	228
Instrução Normativa N° 41, de 11 de junho de 2007.....	237
NORMAS DE PUBLICAÇÃO	247

EDITORIAL

EDITORIAL

Desde a remodelação da Revista de Direito Agrário, nossos esforços têm envidado estimular uma produção multidisciplinar, cujas contribuições científicas, conquanto exógenas ao Direito, lhe sejam sobretudo complementares, pois que interpenetradas pela ciência jurídica.

Tendo em vista essa perspectiva da interface inevitável – e enriquecedora - do Direito Agrário com outras ciências, e com o intuito de fomentar e embasar a discussão sobre a interdisciplinariedade desse ramo jurídico, dedicamos esta edição da Revista de Direito Agrário ao debate sobre os Quilombolas, comunidades tradicionais de forte relação identitária com o território em que vivem, e que desde 1988, com a promulgação da Constituição Federal, tem reconhecido seu direito à existência e à permanência nos espaços físicos em que tradicionalmente exercem essa relação.

Especialmente ao se tratar da temática quilombola (como pode ser percebido da leitura da Entrevista e nos demais artigos, todos dedicados ao tema), explicita-se a necessidade que tem o Direito Agrário em estabelecer interfaces com outras áreas do conhecimento humano, como a Antropologia, a História ou a Sociologia, por exemplo, do que se vale para abordar com a devida propriedade toda a complexidade do tema, em conformidade com o determinado pelos constituintes de 1988, e de acordo com os tratados internacionais dos quais o Brasil é signatário. Conceitos diversos e importantes, formulados e estudados por outras ciências, como as noções de comunidade tradicional, autodefinição, territorialidade como componente identitário, entre outros, estão sendo integrados e recebendo leituras jurídicas no âmbito do Direito Agrário, permitindo equacionar as especificidades e prestar satisfatório atendimento às expectativas sociais depositadas no cumprimento dos dispositivos constitucionais que tratam da questão.

Quase 20 anos após a promulgação da Constituição Federal, ainda não estão assimiladas à perfeição pelos operadores do Direito e nem garantidas plenamente pelo Estado inovações como essa, que buscando no substrato étnico-cultural o discrimen, vêm dinamizadas pelo telos do reconhecimento pelo Estado da existência de diferentes culturas ou comunidades, que, formando territórios próprios a partir de suas especificidades, constróem a brasilidade. Soma-se a isso o fato de que tais inovações constitucionais se apresentam aos jusagraristas enriquecidas por crescente participação

dos atores sociais que a elas aspiram, ampliando-se por esse fenômeno até mesmo o espectro de possibilidades acenadas pelos legisladores na Constituição Federal.

No Incra, desde que tais comunidades foram eleitas como clientela da ordenação fundiária, para efeito de reconhecimento e titulação das terras que ocupam, por força dos dispositivos do Decreto nº 4.887/2003, os procuradores e gestores da autarquia – dadas as especificidades referidas - têm se visto desafiados por demandas e conceitos inéditos ao seu atuar cotidiano, instaurando-se um processo de adaptação que seguramente ainda está em andamento, mas que sempre exige respostas em tempo real às demandas das comunidades.

Daí nos parecer assaz oportuno trazer nesta edição uma entrevista com a Subprocuradora-geral da República e coordenadora da 6ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal, Dra. Deborah Duprat, envolvida com a questão quilombola desde os debates dos constituintes sobre o tema, atuando dali à presente data para garantir que aqueles dispositivos constitucionais sejam cumpridos pelo Estado. Entre outros temas, a Subprocuradora-geral da República fala, inclusive com particulares nuances de entendimento, sobre a importância da atuação dos movimentos sociais para o reconhecimento de seus direitos e para a afirmação identitária dos povos tradicionais, além de sua diversidade em relação à estrutura majoritária.

Com o respaldo da sua ampla experiência na defesa dessas comunidades, em sua entrevista a doutora Deborah Duprat tece também um resgate da história do reconhecimento, pelo Estado, pelo Incra, pelo Judiciário e pela população - com todas as dificuldades que a nova exigência impôs - da pertinência das demandas dos povos tradicionais e de sua relação vital com o território, passando pela dificuldade da aceitação da auto-atribuição como critério suficiente para a identificação dos integrantes e das comunidades Quilombolas.

Por isso, temos toda a certeza de que os trabalhos apresentados a seguir serão de imensa valia, não só pelo caráter didático ou informativo – sem dúvida de grande importância em matéria tão nova, mas por apresentar diversas visões e considerações, com todos os critérios científicos necessários, mas tecidos também a partir da vivência e da prática dos autores.

Boa leitura!

Brasília, 2007.
Conselho Editorial

ENTREVISTA



**“O Estado ainda não está preparado
para lidar com as diferenças”**

A subprocuradora-geral da República – PGR/MPF – Deborah Duprat

PERFIL

INFORMAÇÕES PESSOAIS

NOME COMPLETO

Deborah Macedo Duprat de Brito Pereira

DATA DE NASCIMENTO

19/04/1959

LOCAL DE NASCIMENTO

Rio de Janeiro – RJ

ESTADO CIVIL

Divorciada

IDIOMAS

Inglês, francês e espanhol

ORIGEM

Serviço Público

ÁREA DE ATUAÇÃO

Judiciário

ÁREA DE ESPECIALIZAÇÃO

Direito e Estado

RESUMO DA CARREIRA

- Auxiliar Judiciário – área de taquigrafia – extinto Tribunal Federal de Recursos
- Técnica Judiciário – área de taquigrafia – extinto Tribunal Federal de Recursos
- Assessor de ministro – extinto Tribunal Federal de Recursos
- Promotora de Justiça Substituto
- Procuradora da República
- Procuradora Regional da República
- Subprocuradora-geral da República e
- Coordenadora da 6ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal.

INFORMAÇÕES ACADÊMICAS

Graduação

- Direito, pela Universidade de Brasília

Pós-graduação

- Mestrado em Direito pela Universidade de Brasília

Principais obras

- Breves considerações sobre o Decreto nº 3.912/01, 2002
- O direito de ser índio e seu significado, 2000
- O papel do judiciário, 2006
- 500 anos sem liberdade e igualdade, 2000
- Para índio, terra é vida, não propriedade, 1999

ENTREVISTA

Deborah Duprat

Por

Gilda Diniz dos Santos

Gilson Rodrigues de Afonseca

Como se deu o início de sua atuação junto às comunidades tradicionais, incluindo aí os quilombolas?

Eu sempre quis trabalhar com a questão indígena, e, curiosamente, tão logo entrei no Ministério Público Federal, por razões absolutamente fortuitas, tive essa oportunidade. Em 1987, salvo engano, atuei em um habeas corpus, contra a expulsão do Paulinho Paiakan do Brasil. Quando veio a Constituição de 1988, foi instituída, no âmbito do MPF, uma comissão para tratar da temática indígena, e a integrei já em sua primeira composição. Em 1989, eu e o colega Eugênio Aragão ingressamos com a primeira ação para assegurar, ao povo yanomami, território tradicional nos moldes em que delineado pela Constituição. Desde então, e depois como membro da 6ª Câmara, prossegui atuando na matéria. Em relação aos quilombolas, acredito que por volta de 1992, 1993, nos foram apresentados os trabalhos do Rafael, geógrafo e professor da UnB. Começamos, de alguma maneira, a elaborar teoricamente a questão, que não nos parecia muito clara. Já havia algumas iniciativas do MPF, no Vale do Ribeira, em São Paulo, e Oriximiná, no Pará, onde a discussão a respeito do que era quilombo já se colocava. Por outro lado, existia uma disputa entre as instituições. Então, a 6ª Câmara assumiu o papel de chamar essas várias instituições para que juntos pensássemos competências e instrumentos que pudessem viabilizar os direitos assegurados às comunidades quilombolas.

Qual a diferença que a senhora faz, entre comunidade de remanescentes de quilombos e comunidades tradicionais, principalmente à luz da Lei 11.428/2006, que fala das populações tradicionais e também tem o Decreto no 6.040/2007, que fala de comunidade tradicional. Como é essa diferença?

Rigorosamente, não vejo grande diferença. A começar que as distinções são externas aos grupos. São meras classificações produzidas por terceiros, sem maiores compromissos com os grupos que se pretende estejam ali refletidos. De resto, com a convenção 169, da OIT, toda essa discussão perdeu sua razão de ser. A uma, pelo critério da auto-atribuição. A duas, porque ela coloca, num grande bloco a que denomina povos tribais, grupos cujas condições sociais, econômicas e culturais os distinguem. Temos aí comunidades remanescentes de quilombos e populações tradicionais. O que há de diferente são os direitos que cabem a cada qual e que ficam a depender exatamente do modo específico de vida de cada um deles.

Uma anotação com relação a esse Decreto 6.040. Ele traz para o plano legal aquilo que, não obstante já revelado pela Constituição, ainda era por muitos recusados. Essa é uma sociedade plural, e a diferença acarreta direitos específicos. Rompe-se o pressuposto, que orientou o direito anterior, de uma sociedade homogênea. Também acaba com aquela noção de cultura que a fazia corresponder exclusivamente aos seus aspectos arqueológicos, arquitetônicos, artísticos e folclóricos. A cultura é tomada como expressão de vida, e, portanto, é ela também essencialmente plural. A partir da Constituição de 88, da Convenção 169, desse Decreto, comunidades tradicionais não são aquelas que se imobilizaram no tempo, até porque não há nenhum grupo humano que possa assim permanecer. A cultura e a tradição são processos dinâmicos que estão em permanente renovação, no dia-a-dia.

A lei está refletindo uma redefinição vinda da ciência?

Não, isso não é algo que a ciência possa definir ou criar. A lei é expressão, isso sim, de movimentos sociais que se fortaleceram e conseguiram que a sua visão fosse aceita no cenário de disputas que é o da produção legislativa. E a visão desses movimentos, quanto às comunidades remanescentes de quilombos, certamente não era a da época da escravidão. A Constituição, nesse sentido, já nasceu com o sentido que o movimento vitorioso procurou lhe emprestar.

As demais comunidades tradicionais têm uma relação tão próxima com a terra (ou território) quanto os quilombolas?

Sim, mas, às vezes, de maneira diferente. Acho que é Charles Taylor quem diz que é constitutivo de todos nós estarmos situados espacialmente. No caso de povos de comunidades tradicionais, há uma estreita vinculação entre identidade/território. Para índios e quilombolas, por exemplo, essa relação se estabelece pela noção de posse. Já no caso das quebradeiras de babaçu, por exemplo, a relação com o território onde fazem a coleta do coco é diferente, passa não pela posse, mas pelo livre acesso. Quanto aos ciganos, o que importa é a passagem pelo território.

Com relação à posse da terra, há diferenças entre a demarcação das terras dos povos indígenas e a titulação dos quilombolas?

Eu diria que, nas perspectivas étnica, cultural e jurídica, não há nenhuma. Em ambos os casos, cuida-se de assegurar um território necessário à produção e reprodução física e cultural do grupo. Ao Estado, incumbe garantir a pluralidade da sociedade nacional, o que significa que as suas responsabilidades são as mesmas, sejam eles índios, quilombos, ribeirinhos, quebradeiras, etc. As mesmas cautelas que se tem em relação aos territórios indígenas, constitucionalmente estipuladas, não de ser tomadas em relação aos territórios dos demais grupos: gestão plena por seus membros, impossibilidade de deslocamentos compulsórios, atuação de terceiros a depender de consentimento prévio informado, inclusive no que diz respeito a políticas públicas.

São dezenove anos de Constituição, quatro de Decreto. A gente sabe que a senhora participou muito da discussão entre o Decreto 3.912/2001 e o atual (4.887/2003). O que marcou mais na discussão?

O Decreto 3.912 era tão ostensivamente discriminatório, sua mentalidade tão escravagista. Lembrem aquele usucapião de 100 anos, exclusivo para quilombolas, o imobilismo a que condenava as comunidades. Não havia propriamente questões, mas sim desvelá-lo, pô-lo a nu. O Decreto 4.887 não só rompe com isso, mas traduz aquilo que a Constituição de 1988 já revelava, quando corretamente lida: a pluralidade, a auto-atribuição, a territorialidade/identidade. E o quanto caminha junto com a Convenção 169, da OIT!

O conceito de auto-atribuição é novidade e causa ainda certa estranheza em leigos. Como reagem os operadores de direito ao auto-reconhecimento das comunidades quilombolas?

Reagem com desconfiança não só em relação aos grupos étnicos, mas também em termos de postulações individuais. Os sistemas de cotas vêm provando isso a cada dia, tentando inventar classificações de toda ordem. Mas essa desconfiança é até compreensível. Não só viemos de uma sociedade hegemônica; ela ainda luta por sobreviver. Nesse contexto, há um grupo que, dominante, tem o poder da classificação e da outorga de direitos dela decorrentes. Numa sociedade plural, não há quem possa validamente, a partir de uma posição de superioridade, classificar os demais. Se pudesse, não seria mais plural. Aliás, é de todo absurdo imaginar uma disputa judicial por identidades: alguém diz que é, o outro diz que não é, e um terceiro define se é ou não é. Em boa hora, isso acabou, não obstante a luta daqueles que desejam que tudo permaneça como era antes.

Quanto à terminologia “quilombo”, ainda se tem em mente o conceito ultramarino, que diz respeito a negros escravos fugidos, em número de três, que têm sua lavoura... quando a Constituição foi promulgada já não havia mais escravidão há cem anos. A senhora acha que essa terminologia ainda nos remete a esse conceito de negros fugidos?

Jamais. Eu tenho um artigo, em que procurava mostrar a inconstitucionalidade do antigo Decreto 3.912, onde dizia que toda escritura tem que ser lida no contexto atual em que se apresenta. Aliás, isso não é novidade alguma, faz parte do cotidiano dos operadores do direito. No caso, o dado é particularmente grave, pois o conceito de quilombo foi produzido por aqueles que escravizavam. Significar quilombos tal como conceituado à época da escravidão seria importar aquele regime para o seio de uma Constituição cujo princípio vetor é o da dignidade da pessoa humana. Ou seja, há uma incompatibilidade fundamental e lógica: de um lado, uma Constituição erigida sob princípios de dignidade do indivíduo, de pluralismo sócio-cultural, de justiça social; de outro, uma norma constitucional, que segundo alguns, lexicamente, remetia a sua compreensão ao período da escravidão. De modo que a conceituação de quilombos, a partir de regra produzida no regime da escravidão, é, à toda evidência, inconstitucional.

Preocupa o aspecto negativo que aparece inclusive em pareceres jurídicos, de que os grupos que pudessem ser reconhecidos tinham de provar que eram quilombos, em determinada época?

Pois é, isso é um absurdo. É o retrato dessa sociedade hegemônica, oligárquica, que teima em continuar existindo. Falam em remanescência, resíduo daquilo que

um dia foi. Mas a Constituição tem em vista grupos existentes no presente, com projetos de futuro. Seu olhar não é para o passado. De resto, não é só juridicamente. Factualmente, os grupos estão aí, afirmando as suas identidades. Além do despropósito de alguém ficar por aí classificando pessoas e grupos, como iria provar essa remanescência? Fazer exame de DNA e procurar um ancestral histórico?

Aliás, essa disputa em torno de identidades não é novidade alguma. De diferente, apenas que os quilombos são a bola da vez. Antes, foram os índios, e aquela tal prova de que eram descendentes de populações pré-colombianas. O desatino é tão grande que não resiste ao tempo.

Considerando que a comunidade vive em grupo e as relações com a terra se dão em grupo, não seria mais apropriada a terminologia comunidades remanescentes de quilombos, do que remanescentes de comunidades?

Sim, talvez, mas a Constituição não é obra literária. O que é fundamental é ver o contexto em que a norma se insere – e o art. 68 do ADCT certamente não pode ser lido divorciado dos artigos 215 e 216. Estes, por sua vez, deixam claro que a sociedade nacional é plural, que os diversos grupos formadores da nação têm que ter condições de seguir o seu modo próprio de vida e que o Estado deve assegurar os meios para tanto. A outorga do território tem em vista o coletivo, nesse ambiente constitucional de que falamos.

Tendo em vista a autodefinição e a questão da identidade, de que forma o Estado, no cumprimento inclusive da Convenção Internacional no 169, pode estender os programas sociais, que são massivos, aos quilombolas sem com isso enquadrar as comunidades nas características mais gerais dos beneficiários dos programas sociais?

O Estado ainda não está preparado para lidar com as diferenças. Isso é um dado inequívoco. Suas políticas públicas, em geral, são orientadas pelo modelo anterior, em que havia um padrão de sujeito de direito, aparentemente abstrato, sem qualidades, intercambiável. É preciso, portanto, que o Estado se capacite, que produza para si conhecimento, de modo a que a sua atuação leve em conta, de fato e de modo eficaz, a diferença. Do contrário, o Estado seguirá sendo um agente colonizador. É também necessário que se desfaça da noção de que todos os pleitos são de natureza econômica, que há um quadro de pobreza que alcança a todos esses grupos e seus membros indistintamente. Essa é uma falsa visão. Por isso, antes de mais nada, conhecimento, para poder agir com eficácia.

Enquanto a terra tem um sentido de identidade para os quilombolas, no sentido mais comum ela tem a ver com posse, patrimônio. Quando se julga a questão, qual função da terra é levada em conta? Os operadores de direito conhecem esse outro significado da terra para as comunidades tradicionais?

Tem um artigo meu que saiu até agora no último livro do ISA (Instituto Socioambiental) que trata justamente disso. As visões homologadas pelo direito importam no descarte das visões concorrentes. A noção de território, cara a quilombolas e índios, entre outros, não tem similar no direito civil. Todavia, o judiciário segue julgando conflitos fundiários a partir da noção civilista da posse. A vitória, nesse caso, está de antemão definida, porque a visão de um dos lados já foi previamente adotada como a única legítima.

Como o Incra pode defender a posse dessas comunidades quilombolas que estão em processo de regularização?

Nós encaminhamos e vocês receberam, no final do ano passado, um parecer do [Procurador Regional da República] Dr. Daniel Sarmiento [A garantia do direito à posse dos remanescentes de quilombos antes da desapropriação] que trata justamente disso e tem em conta a fundamentalidade desse direito. Direitos fundamentais, como é o território em face desses grupos, são de aplicação imediata. De modo que medidas devem ser adotadas para que não sejam privados, sequer brevemente, do espaço onde toda a sua existência se define significativamente.

Da promulgação da Constituição até hoje ainda não se passaram vinte anos. É um tempo curto na esfera do direito. Mas independente do pouco tempo, o Incra e os operadores de direito têm de lidar com isso agora. Eles estão preparados para isso?

Ninguém está preparado. Não é um problema só do Incra, não é um problema só do Ministério Público, não é um problema só do Judiciário. Acho que começa nos nossos cursos, nas nossas universidades. O curso de direito ainda é marcadamente privatista. São seis semestres estudando direito civil. Direitos humanos, quando muito, uma assunto de direito constitucional, de breve referência. Sobre quilombos não se fala, sobre índios não se fala...

Os nossos concursos também dão pouquíssima importância à temática.

Nesse quadro, como ter pessoas preparadas? A área que deve ser ratificada, delimitada, é aquela apontada pela comunidade, evidentemente com auxílio técnico-científico... Já se discutiu muito sobre qual seria essa área: se simplesmente a que eles ocupam, ou a necessária à manutenção ou reprodução. qual a sua opinião sobre o assunto?

É preciso garantir a existência não só no presente, mas também no futuro. Então é preciso se pensar numa área que comporte o crescimento desse grupo. É necessário que a norma seja lida no ambiente de promoção de direitos, e não de exclusão. Titular uma área que não corresponde à possibilidade de o grupo se expandir significa, ao fim e ao cabo, confiná-lo, impor-lhe uma cerca.

E como isso seria feito no caso dos quilombos em áreas que hoje são urbanas?

Confesso que ainda não parei para refletir sobre a questão dos quilombos urbanos. Talvez a solução seja outra. O único caso que nos apareceu foi aquele da família Silva, mas não tive uma participação direta. Por ora, não tenho conhecimento suficiente para me manifestar.

Quais os principais entraves à titulação das comunidades quilombolas? Por que tão poucas comunidades foram tituladas de 2003 até agora?

Temos dois grandes fatores: a resistência e o desconhecimento, que não são necessariamente excludentes entre si. A resistência era previsível. A mudança de paradigma é enorme. Traz para o âmbito do direito novos sujeitos, até então dele excluídos; retira do mercado extensões de terras, porque configuradas como territórios tradicionais. Só esses dois dados dão bem o tamanho da mudança a que estamos nos referindo. Também há, como antes dito, desconhecimento jurídico. Não se consegue ver que institutos tradicionais podem e devem ser adaptados para fazer valer imediatamente o art. 68. É incompatível com o direito outorgado por esse dispositivo, que tem natureza fundamental e, portanto, aplicação imediata, a produção de norma para cada situação diferente que se apresente. Também o judiciário tem uma grande parcela de responsabilidade, pelo seu apego ao direito anterior, o que pode significar resistência ou desconhecimento, ou ambos. Enfim, o conjunto das instituições do Estado, ou pouco sabem sobre a questão, ou a ela resistem.

O Incra tem tido muitos problemas também quando ele precisa, em determinado ponto do processo, de se relacionar com outros órgãos como o Ibama,

a Fundação Palmares... A SPU.

Isso não é um problema só do Incra. É impressionante como atuam de forma atomizada os órgãos e instituições da administração pública. São ilhas de vaidade, disputando espaços e competências.

Fala-se muito do tempo que o processo de titulação vai durar. Foi feita também alguma discussão sobre o custo?

Certamente. Tanto que o próprio movimento quilombola, desde o início, assumiu que, ao contrário do que ocorria com os índios, era preciso desapropriar, enfim pagar o bem em sua integralidade. Hoje, com toda a resistência que se observa, é possível ver com clareza a falácia que sempre cercou a questão indígena, a de que não havia uma oposição aos seus direitos, mas mera pretensão de pagamento integral pela terra. Na verdade, as nossas oligarquias ainda não saíram da época colonial, não admitem que índios, negros e tantos outros tenham direito a terra.

Você já conheceu alguma comunidade?

Sim, Alcântara, Mata-Cavalos,. Kalunga.

Das comunidades que você tem trabalhado, qual parece a mais emblemática?

Não há um emblema, não há um gênero. Cada comunidade tem as suas características, suas urgências, seu destino. Temos que estar vigilantes para não cairmos facilmente nas ciladas do regime anterior, das categorias, dos exemplos. Cada grupo deve ser visto a partir de suas especificidades; jamais de um padrão que os homogenize.

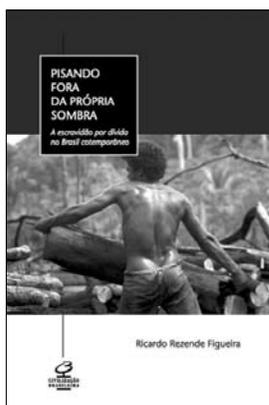
A convivência com as comunidades e os seus problemas não causa certa angústia quando o processo é lento e as urgências são tantas?

A angústia existe e é permanente, porque os processos são, em geral, lentos, e as iniciativas para subtrair os direitos conferidos pelo art. 68 do ADCT estão em todos os campos.

RESENHA

PISANDO FORA DA PRÓPRIA SOMBRA: A ESCRAVIDÃO POR DÍVIDA NO BRASIL CONTEMPORÂNEO

RICARDO REZENDE FIGUEIRA



Ao falar sobre a história, em sua *Segunda consideração intempestiva*, Nietzsche diz: “precisamos dela para a vida e para ação, não para o abandono confortável da vida ou da ação ou mesmo para o embelezamento da vida egoísta e da ação covarde e ruim”.

Ricardo Rezende parece fazer seu, o projeto *nietzscheano*. Este estudo antropológico sobre o trabalho escravo não é o de um “passeante mimado no jardim do saber”. Nada nele evoca a posição do observador eqüidistante, moralmente descomprometido com os fatos e as interpretações. Conhecimento, sim, mas sem a paralisia

de conceitos que fingem ser neutros em relação à vida. O autor viu de perto aquilo que comenta, e isso muda tudo.

A cor da realidade é diferente para o ator e o espectador. Para quem age, o mundo nunca é um esquema conceitual que pode ser virado a torto e a direito, ao sabor de antigas ou novas teorias. O que existe é bom ou mau, justo ou injusto, decente ou indecente, e sempre precisa ser refeito para dar lugar ao que possa ser melhor para todos.

É com esse ânimo intelectual que Ricardo ouve os implicados na ignomínia do trabalho escravo: trabalhadores rurais, aliciadores da escravidão e fazendeiros inescrupulosos. A todos dá a palavra; a todos permite a exposição das razões que fazem dessa e de outras áreas geográficas do Brasil, zonas de abominação. Enfim a conclusão: na cultura do medo, da injustiça e da desigualdade todos se tornam escravos. Os poderosos perdem a autonomia pela cupidez e estreiteza humanas com que julgam o Outro, os “miseráveis sem eira nem beira”; os mais humildes, pela violência com que são intimidados, oprimidos e, muitas vezes, assassinados.

Os que querem ter tudo não se dão conta do horror que praticam; os despossuídos sabem e sofrem, mas com a consciência dolorosa de que são os *esquecidos* de um país que lhes assegura na letra da lei o que a brutalidade do cotidiano lhes sonega.

Em um depoimento pungente, Raimundo, um trabalhador rural, diz: “Conheço muita gente velha que está ruim de situação como eu”. Ao que outra entrevistada, Maria Branca, responde: “Mas o velho, seu Raimundo, o verme dele é o mesmo verme do outro também que nada tem. O verme é não ter”.

Ricardo parte desse nó de asfixia que ameaça nossa vida ética e social. Privar o outro dos mínimos meios de subsistência, eis o verme que corrói o sentido de liberdade, dignidade, solidariedade e humanidade que todos queremos preservar. Com isso, ninguém pode ser indulgente. Na melhor tradição de nossos princípios leigos ou religiosos, ele sabe que perdão não é impunidade. Os poderosos podem ignorar a natureza oculta do que os leva a matar outros seres humanos ou a corromper pessoas e instituições, com vistas à exploração odiosa dos que fabricam suas riquezas materiais. Isso, entretanto, não os isenta de responsabilidade pelo mal que cometem. “Eles não sabem o que fazem”, mas *fazem!* Nesse caso, portanto, pedir justiça não é ser porta-voz da mesquinhez rancorosa; é exigir da justiça equidade e grandeza. A gangrena da escravidão só será tratada se reconhecermos a dívida que temos por sua vergonhosa perpetuação.

Ricardo avançou nessa direção, ao unir conhecimento e ação, benevolência e firmeza, amor ao próximo e respeito ao direito de todos. *Pisando fora da própria sombra – A escravidão por dívida*, é um livro exemplar de uma vida exemplar. Podemos dizer mais?

Jurandir Freire

Categoria: Publicações Fellows

ARTIGOS

NOTA SOBRE AS (IN) CONSTITUCIONALIDADES DO DECRETO 4887

LUIS ANTONIO CÂMARA PEDROSA

Advogado e assessor jurídico da Sociedade Maranhense de Direitos Humanos (SMDH), da qual é membro de seu Conselho Diretor; é assessor jurídico da Federação dos Trabalhadores e Trabalhadoras na Agricultura do Estado do Maranhão (Fetaema); é membro da Comissão de Direitos Humanos da OAB-MA; é presidente do Conselho Estadual de Defesa dos Direitos Humanos.

1. DO BREVE HISTÓRICO DO PERCURSO NORMATIVO

A concretização do art. 68, do ADCT, envolve um percurso de lutas, que envolve a mobilização de grande número de entidades representativas dos quilombolas, entidades do movimento negro e entidades de assessoria, sob as mais diferentes denominações.

Relembramos que o início dessa caminhada envolveu operadores do direito e instituições jurídicas de diversos matizes. Processos foram instaurados de forma pioneira, em alguns Estados, de forma contenciosa. O Poder Judiciário sucumbia a inúmeros questionamentos acerca da eficácia da norma contida no art. 68, do ADCT.

No teatro dessa luta, entidades da sociedade civil organizada, de balde, realizaram inúmeros debates. Do ponto de vista da luta dos quilombos parecia haver um retrocesso. Antes da Constituição de 1988, seus problemas conflituos eram resolvidos pelos órgãos fundiários. Com o novo dispositivo da Carta Magna, as autoridades dos órgãos fundiários passaram a questionar o procedimento a ser seguido. A pressão dos conflitos sem atendimento pôs em pânico as entidades que prestavam assessoria visando a garantia da terra a esses grupos.

Em 1995, uma portaria do Incra, de nº 07/95, emerge no cenário do ordenamento jurídico brasileiro, mas restrita às áreas públicas federais. Mais

tarde, em 26 de outubro de 1999, a Medida Provisória nº 1911-11/99, atribuiu ao Ministério da Cultura a competência para dar cumprimento ao disposto no artigo 68 do ADCT. Em 2 de dezembro de 1999, o Ministério da Cultura, por intermédio da Portaria MC 447/99, delegou essa mesma competência para a Fundação Cultural Palmares. A Presidência da República, em função disso, entre dezembro de 2000 e janeiro de 2001, editou duas novas medidas provisórias, ampliando o leque de competências da Fundação Cultural Palmares, no sentido de proceder à titulação dos remanescentes das comunidades de quilombos.

Para o que antes padecia de soluções procedimentais, agora tudo ficara muito complicado, um verdadeiro cipoal jurídico. Os questionamentos também começaram a aparecer, por motivações diversas. O mais importante deles era de cunho pragmático, ou político: a Fundação Palmares não foi dotada de estrutura para fazer face à demanda dos quilombolas. Os processos se multiplicavam no órgão, que não sabia sequer para onde ir. Surgiram os títulos de propriedade que não podiam ser registrados em cartório – uma aberração jurídica criada nesse triste período. Os processos administrativos eram instaurados e caminhavam tranqüilamente no âmbito da autarquia até à titulação, sem que o proprietário tomasse conhecimento de nada. Resultado: a terra continuava registrada em favor do proprietário e os quilombolas ficavam com o título de nenhuma utilidade.

Em 10 de setembro de 2001, surge o Decreto nº 3912/2001, com pretensões de grandeza. Suas disposições feriram de morte um conjunto de avanços presentes na legislação anterior e introduziram conceitos e conclusões que somente fizeram recrudescer a polêmica e os questionamentos. Ele simplesmente adotou um conceito temporal de quilombos, amarrado à definição colonial, além de, contrariando as reivindicações dos movimentos sociais, insistiu em manter as atribuições da Fundação Palmares para a titulação. Por outro lado, o referido ato administrativo restringiu a titulação de quilombos às terras públicas, quando a maioria das situações de quilombos envolve terras de particulares. A orientação jurídica para a edição do referido decreto partiu da Subchefia para Assuntos da Casa Civil da Presidência da República, por intermédio do Parecer SAJ nº 1.490/2001 e já antecipava o que viria ocorrer depois, com veto ao Projeto de Lei n.º 129/95 (Cfr. MENSAGEM No – 370, de 13 de maio de 2002, publicada no DOU Nº 91, de terça-feira, 14 de maio de 2002).

O referido projeto de lei tramitou, em primeiro lugar, no Senado Federal e depois na Câmara dos Deputados. Envolveu um longo e tormentoso debate acerca da classificação da norma contida no art. 68, do ADCT. O argumento da auto-aplicabilidade, mas técnico, aliás, cedeu passo ao pragmatismo dos movimentos

quilombolas, atormentados pelos litígios possessórios, que exigiam uma definição jurídica para um impasse que já durava nada menos do que 12 anos. O objetivo era contornar os problemas acerca do procedimento e evitar os questionamentos acerca do poder regulamentar.

Como já dito, o parecer da SAJ – Casa Civil, para a edição do decreto trazia no seu bojo os mesmos fundamentos para o veto ao projeto de lei n.º 129/95, traduzindo uma verdadeira concepção de governo, em matéria de titulação de quilombos. Aprofundara-se, naquele período, uma incompreensível disputa de legitimidade entre os órgãos (Fundação Cultural Palmares e Incra) para a titulação dos quilombos. A tal ponto que, na sua manifestação, no sentido do veto, a FCP sustenta como uma das razões para tanto o fato que o projeto de lei atribui a um único órgão a competência para a titulação, ou seja, o Incra.

Como formulação jurídica importante para o confronto de opiniões em matéria de titulação de quilombos no Brasil estão as razões para a edição do decreto 3.912/2001 e para o veto ao projeto de lei n.º 129/95, portanto. Isto porque as argumentações ali expostas adentram não apenas nas questões procedimentais, mas avançam para a pertinência do método interpretativo adotado, para a leitura do Art. 68, do ADCT, que, sem dúvida, aponta para a chamada “densificação legislativa e judicial” (concretização pelo legislador e concretização pelo juiz) (CANOTILHO, 2003, p.1119) e sua dimensão política.

Sustentamos tal idéia porque, na verdade, esse tipo de argumento acompanha o debate da titulação de quilombos, desde os seus primórdios, e, ao que parece, persistem como “resistência” de um setor da sociedade à implementação de certas tarefas do Estado, contidas no texto constitucional. De modo que é possível sustentar que não estamos tratando do assunto, dentro de um cenário dialógico de convencimento, mas verdadeiramente dentro de um “campo de lutas”, visto que a realização da eficácia do dispositivo significa para alguns, menos do que a realização de tarefas de um Estado Democrático e de Direito – mas apenas um debate simplório acerca da manutenção do *status quo* do regime atual de propriedade.

Em primeiro lugar, porque tais argumentações procuraram consolidar um entendimento da não-legitimidade do Ministério do Desenvolvimento Agrário e do próprio Incra para proceder às titulações. O que nos autoriza a concluir que a preocupação maior não era interpretar o dispositivo constitucional, mas reafirmar uma decisão política então em curso (que acarretou o represamento dos processos de titulação, visto que a FCP não dispunha da necessária estrutura administrativa para atender as demandas dos quilombolas).

Em segundo lugar, porque a SAJ traçou uma perigosa e equivocada distinção entre “remanescentes das comunidades de quilombos” e “comunidades remanescentes de quilombos”, de modo a afastar o pleito coletivo quilombola. Essa assertiva constitui uma opção interpretativa que nega a abertura do *corpus* constitucional, bem como o próprio conceito de constituição material. É seguro que essa interpretação privilegia apenas a leitura gramatical do dispositivo e sobre isso nos deteremos adiante.

Posteriormente, em 13 de maio de 2003, o Poder Executivo editou novo decreto, que instituiu Grupo de Trabalho com a finalidade de rever as disposições contidas no Decreto 3912/2001 e propor nova regulamentação ao reconhecimento, delimitação e titulação das terras de remanescentes de quilombos. Esse Grupo de Trabalho era formado por representantes de vários ministérios, além da Advocacia Geral da União e três representantes dos remanescentes das comunidades de quilombos designados pela Secretaria Especial de Políticas de Promoção de Igualdade Racial. Sem adentrar ao mérito do que foi produzido, evidentemente, o método escolhido para debater a nova formatação jurídica do tema fora mais democrático, envolvendo a oitiva de representantes de várias entidades da sociedade civil.

Concluídos os trabalhos do referido Grupo, foi editado o Decreto nº 4887, de 20 de novembro de 2003. Esse decreto conferiu atribuição para a titulação dos quilombos ao Incra, como era desejo das comunidades de quilombos e suas entidades de representação e assessoria. Além disso, aboliu a conceituação restritiva anterior de quilombos, em que pese haver se aproximado muito do modelo de demarcação das terras indígenas.

2. CONTRIBUIÇÃO PARA A CONSTRUÇÃO DA NORMA DO ART. 68, DO ADCT

Uma constituição é maior que seu texto. Nela estão incluídos princípios e regras não formalmente constitucionalizados. Essa é a origem do conceito de constituição material¹.

Existe distinção fundamental entre o enunciado (formulação) da norma e a própria norma. Esta última é parte de um texto interpretado. Portanto, a opção

¹ Conjunto de fins e valores constitutivos do princípio efectivo da unidade e permanência de um ordenamento jurídico (dimensão objectiva), e o conjunto de forças políticas e sociais (dimensão subjectiva) que exprimem esses fins ou valores, assegurando a estes a respectiva prossecução e concretização, algumas vezes para além da própria constituição escrita (CANOTILHO, 2003, p. 1139).

hermenêutica aqui adotada distancia-se das vertentes que privilegiam a interpretação do enunciado do texto, em detrimento da própria norma. De outro modo, o art. 68, do ADCT, reclama um esforço de aproximação do enunciado à realidade que pretende intervir.

A Constituição é um sistema de normas, que exige método para sua interpretação e concretização. O debate teórico contemporâneo caminha para a aceitação desse sistema, como aberto, composto por duas unidades indissociáveis: realidade e texto, ambos interligados por princípios e regras. Esta estrutura dialógica do sistema aberto é que o faz capaz de captar a realidade e suas modificações.

Por outro lado, essas duas unidades indissociáveis constituem-se em elementos para a compreensão da norma jurídico-constitucional como um modelo de ordenação orientado para uma concretização material, constituída por uma atividade de interpretação do texto normativo (programa normativo) e por uma atividade de análise de dados da realidade (setor normativo) (CANOTILHO, 2.003, p. 1.216).

O dispositivo constante do art. 68, do ADCT, é direito fundamental social². Portanto, compõe o elemento nuclear da Constituição material e está associado ao contexto de um Estado constitucional autêntico. Situar o direito quilombola no âmbito da noção de direito fundamental significa emprestar ao mesmo o *status* de critério de legitimidade do Poder, na medida em que esse Poder somente se justifica se realizar os Direitos Fundamentais. A ordem constitucional justa extrai seu fundamento de validade dos direitos fundamentais.

Além de ser um direito fundamental, situa-se no ordenamento jurídico como ponto de conexão de vários princípios e fundamentos da República Federativa. É norma de direito fundamental porque também umbilicalmente ligado à dignidade de um grupo social de significado relevante para o sistema constitucional. A Constituição autoriza a aproximação do princípio da dignidade da pessoa humana como um valor supremo que atrai todos os direitos fundamentais³.

Em outro aspecto, o dispositivo tem ligação não apenas com o reconhecimento implícito da multiculturalidade do Estado brasileiro, mas também com a garantia do direito à diferença e do princípio democrático pluralista. Não à toa que o Texto Magno, em várias passagens, menciona expressões como “respeito aos valores

² A conclusão é motivada por dois pressupostos argumentativos: 1) entende o direito fundamental aquele sem o qual não há dignidade possível, visto que a terra (ou território) constitui elemento indissociável da etnia; b) entende o catálogo do art. 5º como não exaustivo e aberto para outros direitos fundamentais dispersos pelo texto constitucional.

³ Segundo o Art. 1º, III, a dignidade da pessoa humana é um dos fundamentos da República Federativa.

culturais nacionais e regionais”; “diferentes segmentos étnicos nacionais”; “grupos participantes do processo civilizatório nacional”; e “diferentes grupos formadores da sociedade brasileira”.

Essa Constituição, como se observa, introduz no ordenamento jurídico-constitucional a noção de um direito étnico, ensejando do ponto de vista formal, a abertura material do texto e do sistema jurídico. Conclusão teoricamente consistente para conceber a abertura da Constituição a outros direitos fundamentais, incluindo os não constantes de seu texto e à contribuição de outras disciplinas, que não apenas as jurídicas.

É fato consensual na doutrina que na Constituição também está incluído o que não está expresso em suas normas, mas pode também ser implícita e indiretamente deduzido, o que nos leva à conclusão de que o rol catálogo do art. 5º não é exaustivo.

Por outro lado, constatamos verdadeiras “normas de abertura”, como as do próprio art. 5º, § 2º, da CF, que se refere a “direitos e garantias expressos nesta Constituição”, aos direitos “decorrentes do regime e dos princípios”. No art. 6º, da CF, encontramos a expressão “na forma desta Constituição”. O art. 7º, por sua vez, prevê que “são direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social”.

Reforçam o argumento da abertura material dos direitos fundamentais as características da República, que se apresenta como um Estado social e democrático de Direito. Seus contornos básicos encontram-se fundamentados no preâmbulo, nas normas dos arts. 1º a 4º, da CF (princípios fundamentais), na consagração expressa de um catálogo de direitos fundamentais sociais (art. 6º a 11) e na adoção de princípios norteadores constantes dos títulos que versam sobre as ordens econômica e social (art. 170 e 193), e em outras normas, concretizadoras destes princípios que se encontram dispersas pelo corpo do texto constitucional.

A norma constante do art. 68, do ADCT, por conseqüência, também é norma aberta, no sentido de que precisa ser atualizada de acordo com os avanços das ciências sociais. Nesse sentido, no exercício da atividade interpretativa, é possível descrever alguns pontos de incompatibilidades da definição colonial de quilombo com a realidade destes grupos sociais, identificados no Brasil e com o atual estágio das pesquisas nas ciências sociais.

Relembramos que interpretar um ato normativo é colocá-lo no tempo ou integrá-lo à realidade (HÄBERLE, 2002, p. 10). Dessa forma, resta evidente que o texto do dispositivo constitucional não pode ser simplesmente lido, mas necessariamente

interpretado, a partir de elementos da realidade. Para interpretar essa realidade faz-se legítimo o recurso à contribuição teórica de outras disciplinas, como já dito.

A compreensão do quilombo como “tipo organizacional”, que persiste ao longo da história (BARTH, 1998, p. 193), é coerente com a superação da noção de raça, para a identificação dos grupos sociais pela busca de características morfológicas. Por outro lado, a ênfase na característica da auto-atribuição, como traço fundamental dos grupos étnicos, é pertinente para resolver as dificuldades conceituais geradas pela mobilidade das características culturais dos seus membros ou outros fatores não consideradas relevantes pelo grupo.

Especificamente no caso dos quilombos, Alfredo Wagner Berno de Almeida (1998, p.20) ensina que “o dado étnico atua enquanto estruturando concomitantemente ‘comunidades políticas’ e repertórios específicos de práticas agrícolas, extrativas e de coleta, baseados numa representação de trabalho que implica em consciência ecológica e em preservação de espécies essenciais à reprodução física e social das mencionadas ‘comunidades’”.

Tais grupos étnicos não podem ser identificados a partir da permanência no tempo de seus signos culturais ou a partir de suas formas institucionais manifestas. Qualquer argumentação teórica nesse sentido implicaria numa clara tentativa de fossilização da realidade.

Por outro lado, o conceito de etnia, hoje incorporado ao texto constitucional, tem aproximação conseqüente com a idéia de diferença e de diversidade. Também se aproxima melhor da idéia de ruptura com a sociedade monocultural, caminho claramente perseguido pelo legislador constituinte. O direito à diferença é o correspondente implícito do direito à igualdade, princípio constitucional relevante para o Estado Democrático e de Direito. Afirmar as diferenças significa perseguir a igualdade entres os grupos, daí a idéia de ação afirmativa.

O rompimento com o paradigma colonial do quilombo se faz necessário para o reconhecimento da sociedade como heterogênea e plural. A crise desse paradigma reclama um novo modelo de organização do pensamento, capaz de conceber não apenas a sociedade como plural e multicultural, mas também capaz de afirmar um Estado pluriétnico, consoante uma nova interpretação do princípio democrático e pluralista.

Na atividade interpretativa do caso sob exame, vale a lição topista de que o texto da norma não se identifica com a norma. Na lição de Eros Grau (2003, p.80), o próprio enunciado de um texto jurídico nada diz e somente passa a dizer algo quando efetivamente convertido em norma, pela tarefa de interpretação. A

norma não está já contida no código legal, visto que concretizar não é simplesmente interpretar a norma, mas produzi-la, como diria Friedrich Muller (2005, p. 129). Assim, a expressão “remanescentes das comunidades de quilombos”, embora o texto isso possa sugerir, significa não apenas indivíduos, mas sim coletividades. O território é o componente dessa identidade coletiva e é dele que trata o artigo. Do ponto de vista da realidade singular, esse imóvel é apropriado coletivamente. Em que pese a textura do dispositivo, o quilombo é um agrupamento de pessoas que vivem no território. Essa é a interpretação teleológica do dispositivo, condizente com a realidade e capaz de emprestar à concretização da norma a noção do justo.

No mesmo sentido, em que pese o texto legal, esses grupos não são remanescências e nem reminiscências. Numa interpretação sistemática, eles estão compreendidos na expressão “grupos participantes do processo civilizatório nacional”, ou “diferentes grupos formadores da sociedade brasileira”, a que se referem os arts. 215 e 216 da Constituição da República Federativa do Brasil, como exemplo. Se a sociedade é heterogênea e plural, o Estado é multicultural. Não são uma lembrança, mas sim realidade viva, dos atores sociais que afirmam direitos e interesses na realidade presente.

O debate acerca da constitucionalidade do decreto 4887/2003 envolve necessariamente análise acerca da necessidade ou não de integração do art. 68, do ADCT. Diz respeito, portanto, ao plano da eficácia e da aplicabilidade da norma⁴. Acreditamos que no desenvolvimento do presente trabalho possamos trazer alguns elementos de reflexão para esse debate.

Gomes Canotilho (2003, p. 1.235) ensina que a integração existe nas seguintes situações: 1) constitucionalmente reguladas; 2) não estão previstas; 3) não podem ser cobertas pela interpretação, mesmo extensiva, de preceitos constitucionais (considerados na sua letra e no seu *ratio*).

Celso Ribeiro Bastos (apud SARLET, 2003, p.257) sustenta que os direitos fundamentais são, em princípio, e na medida do possível, aplicáveis, excetuando-se quando a norma não contiver os elementos mínimos indispensáveis que lhe possam assegurar a aplicabilidade.

Friedrich Muller (2005, p. 68) ensina que “os direitos fundamentais estão

⁴O PFL, no final de junho de 2004, ingressou no STF com a ADIN no 3239, contra o Decreto no 4887/2003. Dentre os vários argumentos expendidos, levanta o do excesso de poder regulamentar, pressupondo que a norma do art. 68, do ADCT não seria auto-aplicável. Embora encontra óbice jurisprudencial da própria Corte, em relação a atos regulamentares que extraem seus fundamentos de normas infraconstitucionais. Existe também um curioso projeto de Decreto Legislativo (de nº 44/2007), de autoria do deputado Valdir Collato (SC), visando, como fundamento no inciso V, do art. 49 da Constituição Federal, sustar a aplicação do Decreto nº 4.887, de 20 de novembro de 2003.

especialmente reforçados nos seus âmbitos de normas. Em virtude de sua aplicabilidade imediata eles carecem de critérios materiais de aferição que podem ser tornados plausíveis a partir do seu próprio teor normativo, sem viver à mercê das leis ordinárias”.

No caso em apreço, o dispositivo constitucional, como direito fundamental que é, sugere aplicabilidade imediata, com o recurso da utilização de normas infraconstitucionais determinadas positivamente (compatíveis formal e materialmente com a CF), tendentes a garantir o procedimento para o fim visado (a titulação). Estas normas já existem no ordenamento jurídico. O espaço de abertura no dispositivo não limita seu alcance, pelo contrário. Ele possibilita, por intermédio da atividade interpretativa, a buscas de soluções mais variadas para a concretização da norma, a partir da análise da realidade. Em suma, faz-se necessário não confundir lacuna com espaços livres de interpretação ou abertura.

Acreditamos que o dispositivo detém elementos que lhe asseguram aplicabilidade imediata, considerando-se uma interpretação sistemática do ordenamento jurídico. Isto porque existem normas infraconstitucionais que asseguram aplicabilidade do comando normativo, de acordo com a circunstância em que esteja inserida a realidade do quilombo. Dessa forma, mesmo que variem os procedimentos, o fundamental é que o preceito seja cumprido, na forma da outorga dos títulos de propriedade⁵.

Ademais, o art. 68, do ADCT, é portador de eficácia, posto que não há norma constitucional alguma destituída de eficácia (SILVA, 1998, p 81). A partir da lição de Luís Roberto Barroso (1996, p. 412), é possível dizer que, mesmo estando no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias do Texto Magno, desfruta ele, independentemente de seu conteúdo, da supremacia jurídica de tais normas constitucionais. Se é assim, também é aplicável com o grau de eficácia que esta posição lhe confere na hierarquia do sistema.

De outra forma, independentemente de se incluir ou não na categoria de normas dependentes de concretização legislativa, o art. 68, do ADCT, detém distinção inegável de graduação, do ponto de vista da aplicabilidade e eficácia, visto que é norma de direito fundamental e, como tal, se distingue das demais normas constitucionais⁶.

⁵ Conviria, nesse ponto, abrir uma longa pausa para o debate acerca da realização constitucional das normas de direito agrário ou do rebatimento da CF sobre a própria reforma agrária, uma vez que o quilombo está inserido na realidade agrária brasileira e a reforma agrária não poderia ser tratada como intervenção estritamente fundiária, sem falar que o objeto do direito agrário é a atividade agrária. Por isso mesmo, a reforma agrária, a partir da hierarquia das normas constitucionais, e da própria realidade do campo no Brasil, deveria refletir com mais vigor a demanda das etnias.

⁶ Considerando-se a polêmica envolvendo o significado e alcance do art.5º, 1.º, da CF. Visto que é possível concluir pela existência de preceitos do catálogo sem normatividade suficiente.

Aos poderes públicos cabe a tarefa e o dever de extrair a maior eficácia possível de seu comando, em função de uma presunção em favor da aplicabilidade imediata desse tipo de normas. Coerente com esse entendimento, Ingo Sarlet (2004, p. 264) ao reconhecer a norma contida no art. 5º § 1.º como de cunho eminentemente principiológico, considera a mesma “uma espécie de mandado de otimização”, que impõe aos órgãos estatais a tarefa de maximizar a eficácia dos direitos fundamentais.

É cediço, que o princípio da conformidade de todos os atos do Poder Público com as normas e princípios constitucionais decorre da superioridade normativa da Constituição. Em decorrência dessa superioridade é que o Poder Público tem não apenas o poder regulamentar, mas também o dever regulamentar (especialmente se o preceito constitucional referir-se a direito fundamental).

O próprio texto do decreto 4887/2003 não menciona a pretensão de regulamentar o art. 68, do ADCT. Ali se lê que ele “regulamenta o procedimento para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos de que trata o art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias”⁷. Portanto, nos parece um ato da Administração Pública Federal, destinado a regulamentar lei que se reporta à estrutura administrativa do governo Federal. Por isso mesmo, não afasta e nem invade a competência dos órgãos estaduais para proceder também essa mesma titulação.

A interpretação do decreto 4887/2003 deve ser sistemática, condizente com o princípio da conformidade com a constituição. No que se refere a sua compatibilidade ou adequação formal faz sentido e mantém coerência com o texto maior, posto que não excede o poder regulamentar⁸, considerando-se que o art. 68, do ADCT, é norma que dispensa integração, em vários aspectos, como já dito⁹.

⁷Referentemente ao princípio da precedência da lei, Gomes Canotilho (2003, p.837) menciona o dever de citação da lei habilitante por parte de todos os regulamentos. Por outro lado, ventila a possibilidade de a precedência de lei ser substituída por *precedência de normas de direito internacional o comunitário*, o que, sem dúvida sustentaria uma outra tese em favor da constitucionalidade do referido regulamento.

⁸Nesse ponto, observo que fui menos tolerante em relação ao decreto nº 3.912/2001, que trazia no seu bojo mais problemas do que apenas o do poder regulamentar.

⁹No livro *Jamary dos Pretos:terra de mocambeiros* (SMDH/CCN-PVN, São Luís:1998, p.108) abordei o tema da classificação da norma do art. 68, do ADCT, a partir da necessidade de integração. Com o decreto 4887/2003, em pleno vigor, e a quase inexistência de titulações por parte do governo Federal, faz-se necessário rever alguns daqueles argumentos, que sacrificavam a técnica em favor de uma estratégia jurídico-política que pudesse impulsionar as titulações, removendo antigas perplexidades dos operadores do direito. Hoje caminhamos no sentido de concluir que as alegadas perplexidades apenas descortinavam opções políticas que contaminam a concretização possível. Mesmo assim, a defesa do decreto 4887/2003, se faz necessária, sob pena de um retrocesso na concretização da Constituição e isso não quer absolutamente dizer que o Decreto 4887/2003 não mereça certos reparos.

Do ponto de vista da concordância material, o referido ato administrativo guarda coerência com o princípio da vinculação do legislador às normas de direitos fundamentais, responde adequadamente às diretrizes principiológicas da Constituição como “estatuto de justiça do político”, como diria Gomes Canotilho (2.003, p. 1152).

Nesse sentido, ele se coloca, no ordenamento jurídico, como instrumento para tornar eficaz um dispositivo de direito constitucional no âmbito da Administração Pública Federal em consonância com princípios e objetivos da República Federativa, como também com normas internacionais de direitos humanos (Cfr. arts. 17 e 25, da Declaração Universal dos Direitos do Homem; O Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (Pidesc) 1966, art. 11(1); Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial, art. 2.º § 2.º; A Convenção Americana sobre os Direitos Humanos, art. 21; Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho sobre Povos Indígenas e Tribais, art. 14, 1.

De todo modo, o principal desafio do quilombo hoje não é normativo, visto que já experimentamos o antes e o depois das medidas de integração. O governo Lula, até agosto de 2006, havia titulado apenas três terras de quilombos¹⁰. Exposto à violência fundiária aguarda a tão esperada realização da Constituição. O Poder Judiciário continua alienado desta realidade, que é única em cada região do país¹¹. Estranhamente, eles resistem, certamente protegidos por *voduns*, que povoam as noites dos rituais de tambor e festa.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Alfredo Wagner Berno de. Quilombos: tema e problema. In: Sociedade Maranhense de Direitos Humanos, Centro de Cultura Negra –PVN. *Jamary dos Pretos: terra de mocambeiros*. Vol. II, p. 13-21. São Luís: 1998.

¹⁰ Comissão Pró-Índio de São Paulo (CPISP), “Ações Judiciais e Terras de Quilombo”, novembro de 2006, disponível em <http://www.cpis.org.br/terras/>.

¹¹ Aliás, o Poder Judiciário hoje é considerado um dos principais obstáculos à realização da reforma agrária, segundo avaliam vários movimentos sociais vinculados ao tema. Os juizes, em sua esmagadora maioria, desconhecem o modo de vida do camponês, seja em que região for. Se desconhecem seu modo de vida, não podem prestar a jurisdição de forma a lhes fazer justiça. A resolução do litígio, via de regra, exige aprofundamento teórico e prático acerca da riqueza cultural residente no campo, comumente desprezada pelos cidadãos. Várias práticas de saber tradicional são classificadas como atrasadas e fadadas ao desaparecimento, num discurso que procura valorizar a monocultura mecanizada e a grande empresa agrícola, em detrimento da contribuição das diversas etnias e grupos sociais que habitam o campo para a preservação da biodiversidade, dos ecossistemas, da cultura e da soberania alimentar do país.

BARROSO, Luis Roberto. O Direito Constitucional e a Efetividade de suas Normas: limite e possibilidades da Constituição brasileira. 3ª ed. Rio de Janeiro, Renovar, 1996.

BARTH, Fredrik. Grupos étnicos e suas fronteiras. In POUTIGNAT, Philippe; STREIFF-FENART, Jocelyne. *Teorias da etnicidade: seguido e grupos étnicos e suas fronteiras de Fredrik Barth*. p. 187-227. São Paulo:Unesp, 1998.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito constitucional e teoria da Constituição*. Coimbra: Edições Almedina, 2003.

GRAU, Eros Roberto. *Ensaio e discurso sobre a interpretação/aplicação do direito*. 2ª ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

HÄBERLE, Peter. *Hermenêutica constitucional. A sociedade aberta dos intérpretes da Constituição: contribuição para a interpretação pluralista e “procedimental” da Constituição*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2002.

MÜLLER, Friedrich. Métodos de trabalho do direito constitucional. 3ª ed. ver. ampl. Rio de Janeiro: Renovar, 2005.

SARLET, Ingo Wolfgang. A eficácia dos direitos fundamentais. 4ª ed. rev. atual. e ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004.

SILVA, José Afonso da. Curso de direito constitucional positivo. 15ª ed. São Paulo: Malheiros, 1988.

UMA CONTRIBUIÇÃO PARA EXECUÇÃO DA REGULARIZAÇÃO DAS TERRAS DE COMUNIDADES REMANESCENTES DE QUILOMBOS

GILDA DINIZ DOS SANTOS

Procuradora federal, graduada pela Universidade Federal de Sergipe e especialista em Direito Público pela Universidade Tiradentes, subprocuradora-geral da PFE/Incrá no período de agosto/2005 a fevereiro/2007

“(…) quem só o Direito estuda, não sabe nada Direito” (Holbach)

RESUMO

Este artigo traz uma reflexão sobre a necessidade de tratar a regularização das terras das comunidades remanescentes de quilombos para além do texto da lei como instrumento único para garantia de Direito, ao tempo em que sugere que, para auxiliar na razão do estabelecimento da legislação pertinente, seja lançado mão do uso da contribuição das ciências sociais como suporte capaz de dar à legislação a consistência necessária e suficiente para consecução do Direito previsto, bem como propõe aos servidores do Incra e procuradores federais, lotados nesta autarquia, a necessidade de separar a questão da regularização das comunidades quilombolas das questões relativas a desapropriação-sanção para fins de reforma agrária.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO 2. DE ESCRAVOS A TRABALHADORES LIVRES ABANDONADOS À PRÓPRIA SORTE 2.1 – As esperanças desfeitas com a instalação da República 3. DOS QUILOMBOS PALMARINOS AO ESTADO

DEMOCRÁTICO DE DIREITO 4. REDEFININDO DEFINIÇÕES 4.1 – Fixação da terminologia: comunidades remanescentes de quilombos 5. O OLHAR DAS CIÊNCIAS SOCIAIS É PRECISO 6. SEPARANDO O JOIO DO TRIGO 7. CONSIDERAÇÕES FINAIS 8. REFERÊNCIAS

1. INTRODUÇÃO

Nestes últimos quatro anos em que o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) tem trabalhado com regularização de comunidades remanescentes de quilombos, a partir do Decreto 4.887/2003, tem se discutido, internamente, bastante sobre este tema, seja por ser mais uma nova atribuição reservada ao Incra, seja pela peculiaridade dos procedimentos, que diferem, em sua maioria, dos procedimentos desenvolvidos pela Autarquia Fundiária, desde sua originária missão.

As calorosas discussões, no ambiente institucional da referida autarquia, sobre sua nova atribuição e conseqüentemente sobre a identificação e titulação de algumas comunidades quilombolas, engendraram reflexões, que buscam aprofundamento teórico sobre a matéria, as quais motivaram a construção deste estudo.

Assim sendo, o mesmo tem por objetivo evidenciar e diferenciar algumas práticas dos servidores do Incra e da Procuradoria Federal Especializada junto ao Incra, referente ao tema, regularização de comunidades remanescentes de quilombos, incitando os leitores a buscarem conhecimentos, e por conseguinte, criar condições de melhor executar essa recente atribuição desta instituição, cuja necessidade do seu cumprimento já ultrapassa mais de mil comunidades, buscando seu reconhecimento e titulação.

Cabe aqui destacar que as reflexões expressas neste estudo, cingem-se sobre a regularização de áreas situadas no meio rural, deixando-se para um segundo momento as reflexões quanto à regularização de comunidades remanescentes de quilombos situadas em áreas urbanas.

Os calorosos debates, ora referidos, nos faz ver o quanto mister se faz ressaltar, antes de tudo, que o art. 68 do ADCT requer maior atenção e cuidadosa interpretação, de modo a ampliar ao máximo o seu âmbito normativo. Isso porque trata a disposição constitucional de verdadeiro direito fundamental, consubstanciado no direito subjetivo das comunidades remanescentes a uma prestação positiva por parte do Estado. Enfim o art. 68 do ADCT guarda norma fundamental, portanto sua interpretação deve emprestar-lhe máxima amplitude e eficácia.

Já com relação ao Decreto 4.887/2003, em que pese questionado¹² no Supremo Tribunal Federal, permanece em pleno vigor, portanto, os procedimentos por ele instalados devem ser observados pela Administração. Por tratar, como já assentado, de direito fundamental, fundado no respeito e na valorização da diversidade social, cultural e natural, pilares básicos dos direitos socioambientais (SANTILLI, 2005), o Decreto 4.887/2003 também merece interpretação sistemática, prevalecendo sempre o atendimento amplo e eficaz de regularização das comunidades remanescentes de quilombos.

A despeito da Constituição Federal de 1988, ter sido promulgada há 19 anos ainda é escassa a manifestação doutrinária sobre o tema regularização de comunidades remanescentes de quilombos (SUNDFELD, 2002), restando, na maioria das vezes, somente a própria base normativa como suporte técnico e manual de trabalho e conseqüente interpretação.

Logo, a grande dificuldade em lidar com o tema em questão é vê-lo apenas sobre o viés legal, pouco se socorrendo da contribuição de outras ciências sociais. Logo é indispensável, aos que executam diretamente a grande e importante missão de regularização de comunidades remanescentes de quilombos, assumirem uma nova postura frente às questões que lhes são colocadas, ampliando os horizontes através da leitura da realidade do país (histórica-econômica-social), e libertando-se do engessamento da prática legal, que infelizmente tem sido o grande condutor de execução do direito reconhecido pela Constituição Federal de 1988.

Para dirimir essas dúvidas, este artigo pretende dar a sua contribuição analisando, dentro do assunto, a formação socioeconômica do Brasil, tendo como foco a distribuição e concentração da terra associada à condição e abandono do trabalhador (ex-escravo), nas diversas formas anteriores da administração do país; para em seguida analisar a condição e resistência negra na fase escravista e a sua luta pela sobrevivência e reivindicação na fase posterior; num outro momento propõe a necessidade de se rever a definição de quilombo, bem como trata do termo, Comunidades Remanescentes de Quilombo, a fim de situar especificamente o verdadeiro sujeito de direito; logo depois propõe uma análise e observa a necessidade do auxílio das ciências sociais para o estabelecimento do direito no caso em questão, e encerra evidenciando a oportuna necessidade de se diferenciar a forma de abordar as questões relativas à identificação e regularização das áreas quilombolas das questões referentes aos processos de desapropriação-sanção para fins de reforma agrária.

¹²Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADIN 3.239.

2. DE ESCRAVOS A TRABALHADORES LIVRES ABANDONADOS À PRÓPRIA SORTE

A concentração fundiária diante de uma massa de camponeses e trabalhadores rurais expropriados revela a presença de uma grave questão agrária, fonte geradora de tensões e crescentes e graves injustiças sociais no campo brasileiro. Fato recorrente no passado e no presente, daí porque existir um consenso entre vários estudiosos do assunto de que houve todo um esforço para que os escravos não tivessem a menor possibilidade de acesso à terra, após a abolição da escravatura.

Na atualidade, somente através do conhecimento do conjunto de fatos que deram origem a essa herança de milhares de comunidades remanescentes de quilombos, é que teremos elementos que possibilitarão uma abordagem correta e segura, na forma como esperam, merecem e têm direito, tais grupos sociais.

Recorrendo, portanto, a esse expediente científico verifica-se que, a implementação do projeto colonial português para as terras tomadas dos gentis americanos que recebeu o nome de Brasil, vivenciada no momento da aurora da transição do feudalismo para o capitalismo, atendeu ao anseio dessa nova formação social que se consolidou no Brasil, a partir da segunda metade do século XIX.

Esse projeto objetivava lucros breves e vultosos. Para atender essas diretrizes, a distribuição da propriedade da terra se procedeu somente para os fidalgos, pessoas de posses disponíveis para implantar as unidades produtivas bancando o custeio da montagem dos canaviais, engenhos, bem como a compra de escravos, mercadoria muito dispendiosa; e ainda dentro da perspectiva dos fartos lucros, mediante a abundante oferta de terra livre, a mão-de-obra deveria ser necessariamente compulsória. Portanto a distribuição e o uso da terra na Colônia estiveram condicionados a uma exploração econômica baseada em grande extensão de terra, mão-de-obra escrava e monocultura de exportação. Essa relação é denominada de *plantation*.

No quadro de interesses da política mercantilista européia, a ocupação do território brasileiro se realizou com base na grande propriedade, doada somente a pessoas de vultosas posses financeiras, para implementar atividades econômicas que rendessem vultosos lucros. Nesse contexto a posse de pequenas glebas não poderia acontecer se não de forma ilegal, como ocorreu, pois a sua obtenção não se dava através de doação da coroa portuguesa ou de alguns de seus representantes.

No século XIX as relações capitalistas de produção encontram-se estabelecidas em muitos países do velho mundo com os quais suas antigas colônias da América

Latina e de outros continentes mantêm relações comerciais, onde através desse expediente, os países industrializados hegemônicos, principalmente a Inglaterra, impuseram condições que provocaram alterações na estrutura jurídica-política dessas sociedades, vinculando-as aos interesses da visão do progresso técnico, como numa verdadeira cruzada salvacionista contra o atraso em que essas se encontravam, à medida que adotaram esse modo de vida moderno posto como ideal pelos seus defensores.

Entre outras imposições o embargo ao tráfico negreiro em 1850, é um marco catalisador das decisões internas da sociedade brasileira. Os efeitos da pressão direta do exterior causam um forte impacto na economia brasileira, principalmente na produção cafeeira, nesse momento, foco da economia nacional, concentrada no Rio de Janeiro e São Paulo, com a quebra do fornecimento da mão-de-obra escrava. Ao mesmo tempo crescia a campanha abolicionista alcançando seus objetivos em 1888, trinta e oito anos depois do embargo ao comércio transatlântico de escravos.

A lavoura cafeeira necessitava de mão-de-obra; através do Estado, cria programas de importação de contingentes populacionais para suprir essa carência. Contudo, para garantir que essa força de trabalho fosse realmente utilizada na lavoura cafeeira principalmente, medidas foram tomadas nesse sentido com o surgimento da Lei de Terras de 1850.

A Lei de Terras de 1850 deixa os trabalhadores livres também dos meios de produção, a exemplo da terra, condição essencial para formação de um mercado de trabalho assalariado, pois foi taxativa a lei de que a partir de então, a obtenção de terra só se daria através da compra. Formando assim um enorme contingente de trabalhadores em geral órfãos da terra, entre estes, os ex-escravos.

A dinâmica social nacional influenciada pela nova conjuntura econômica internacional não se ajustava mais à velha estrutura imperial. Passou a se ouvir cada vez mais forte o clamor pela modernidade política das elites ligadas às atividades urbanas inflamadas pela bandeira do progresso técnico, expressão máxima da modernidade e um dos pilares da ideologia do capital. Nesse clima, em 1891, sob a proclamada República, surge a sua primeira constituição, fortalecendo a concentração fundiária à medida que tolhia os trabalhadores do acesso à terra pela limitação de compra, não contemplando totalmente as expectativas do capitalismo industrial, que buscava uma transformação na estrutura agrária, de forma a proporcionar a existência e ampliação de mercado consumidor (SEBASTIÃO, 2003).

2.1 – As esperanças desfeitas com a instalação da República

A República foi implantada graças a uma ampla aliança entre os setores agrários novos (cafeicultores paulistas), os grupos urbanos emergentes (funcionários públicos, militares, intelectuais de serviços, como jornalistas e professores), e os grupos dominantes, não diretamente envolvidos com o poder, como as oligarquias do sul (historicamente republicanos).

Ruy Barbosa, ministro das finanças, ligado ao setor urbano, propõe mudança na estrutura agrária, mas não consegue êxito. Sua proposta era de uma política modernizante dentro da perspectiva do desenvolvimento capitalista, que previa uma compensação aos escravos de forma direta ou indireta. No primeiro caso, paga em dinheiro, e no segundo, os ex-escravos seriam contemplados com um lote de terra suficiente para integrá-los à sociedade como produtores, bem como criar meios para educação. Quanto à questão da terra, previa ele a criação do Banco Hipotecário Nacional, anseio dos reformistas liberais, cuja função primordial seria constituir a propriedade hipotecável da terra, tendo como modelo o campo americano.

A implementação desse projeto exigia a criação do Registro Geral de Terras, que incluísse sua extensão e benfeitorias, servindo, assim, de garantia para empréstimos tomados pelos proprietários de terras. Daí poderia decorrer um imposto territorial. Essa proposta implicaria numa ruptura com o passado agrário brasileiro e representava a instalação de um modelo de desenvolvimento agrário baseado na propriedade familiar. Porém o projeto fracassou, por duas razões. Primeiro porque aglutinou diversas tendências agrárias e segundo porque o setor agrário não estava preparado para encarar a modernização, mesmo o setor agrícola mais moderno, os agricultores do oeste paulista.

O risco de desamortizar, de colocar no mercado terras e criar um cadastro geral, base para um imposto territorial, levou à saída de Ruy Barbosa do governo. E assim, a República Velha, a despeito do seu discurso modernizante, reafirma o poder dos latifundiários plantacionistas através da Constituição de 1891, que em seu artigo 64 garantia a transferência das terras públicas para os estados da Federação, dando-lhes a prerrogativa de legislar sobre a terra. Assim abria-se ao poder local, oligárquico e coronelista, a possibilidade de legitimar suas ações de açambarcamento fundiário. Originava-se dessa forma, mais uma corrida em direção à formação de amplos domínios fundiários no país, reafirmando-se a ordem latifundiária.

Não era apenas a Constituição que reforçava o plantacionismo. A Lei que Orça a Receita Geral da República, de 1891, inaugura uma série de dispositivos repetidos em quase todas as leis orçamentárias posteriores visando regular a situação

dos arrendatários – em verdade grandes proprietários – das terras públicas. Estes grandes fazendeiros, que haviam ocupado terras públicas sem qualquer mecanismo de legitimação ou pagamento, procuravam, com a mudança de regime, legalizar a sua situação.

A Lei nº 25 autoriza a permanência dos arrendatários nas terras ocupadas, anunciando uma legislação geral sobre o tema. Já no orçamento de 1900 dão-se, pela primeira vez, detalhes para o tratamento da situação das terras públicas. No artigo 3º o governo é autorizado a vender ou arrendar maiores porções do território nacional, o que viabiliza os interesses dos grandes proprietários em ampliar seus domínios. A Lei de 1900 abria outras formas de acesso, como o arrendamento, reconhecia as posses feitas à revelia da Lei de 1850 e consagrava todos os atos contrários realizados desde então.

Vale dizer: apesar da Lei de 1850 proibir a forma de acesso, salvo compra, a República Velha, através de outras leis, não agrárias, possibilitou, facilitou, legitimou grandes posses irregulares.

A Lei do Orçamento da União, de 1901, consagra a posse de terras por ordens religiosas – que Rodolfo Dantas, em 1887¹³, propusera doar aos ex-escravos – e a posse pelos fazendeiros de todas as terras arrendadas desde 1889. Ao mesmo tempo estabelece as condições para o aforamento de terras em caráter perpétuo – uma forma de doação, com um foro anual de 1/40 do valor do terreno. Entretanto, não estabelece os mecanismos de cobrança, punição mínima em caso de inadimplência ou um limite para a extensão das terras públicas arrendadas, e por fim, muito menos, qualquer forma de reversão dessas terras ao patrimônio público (LINHARES; TEIXEIRA, 1999).

As famílias de trabalhadores (ex-escravos ou trabalhadores marginalizados) que uniam-se em uma área de terras – hoje denominadas comunidades remanescentes de quilombos, praticando uma organização própria, com uma reprodução cultural, social e religiosa, viram nessa forma uma possibilidade de sobreviver à falta de política de inserção social pelo Estado ou seus governos que sucederam, após a proclamação da República.

Vale lembrar que a opressão historicamente sofrida por esses trabalhadores, art. 2º do Decreto 4.887/2003, diz respeito a dois momentos contínuos: a escravidão e o fim da escravidão sem as condições mínimas de acesso à terra.

¹³ Era objetivo de alguns pensadores republicanos a doação de áreas de terras aos ex-escravos, inclusive, tais objetivos chegaram a fazer parte da Lei Áurea, entretanto, os artigos foram vetados, restando, apenas, a abolição da escravatura.

É pois, este contexto histórico, que precisa ser conhecido e compreendido, para conceber a existência desses grupos sociais hoje denominados de comunidades remanescentes de quilombos.

3. DOS QUILOMBOS PALMARINOS AO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO

Ante esse entendimento – comunidades remanescentes de quilombos – que remete a um momento atual, sentimos também a necessidade de resgatar, de forma bastante breve a resistência dos negros africanos quanto à imposição do sistema escravista. Onde houve escravidão, houve resistência. Essa resistência dava-se de várias formas e sempre de forma incansável, apesar do sistema escravista ter mecanismos a tentar imputar ao negro escravo a ausência de condição de pessoa humana.

Aos negros escravos eram impostas regras que não pudessem desenvolver suas potencialidades, só vivia para os donos e seus donos dirigiam suas vontades, de forma a degradar moralmente e desgastar fisicamente para usar seus membros homens como bestas de carga e as mulheres como fêmeas animais.

O sistema escravista, fundado na apropriação de seres humanos através da violência mais crua e da coerção permanente, exercida através dos castigos mais atrozes, atua como um modelo desumanizador de eficácia incomparável. Trabalhavam 18 horas por dia, todos os dias do ano. Sem amor de ninguém, sem família, maltrapilhos e sujos, feios e fedidos, perebentos e enfermos, sem qualquer gozo ou orgulho do corpo, viviam a sua rotina de sofrer todos os dias, o castigo das chicotadas soltas, para trabalharem atentos e tensos. Semanalmente um castigo preventivo, pedagógico, para não pensarem em fugir, e, quando chamavam atenção, recaía sobre eles um castigo exemplar, na forma de mutilações de parte do corpo.

O espantoso é que apesar de todo este esforço, conseguiam permanecer humanos e só o conseguiam com um outro esforço descomunal da tentativa da conquista da liberdade. A porta de saída, uma vez na condição de escravo, só se dava pela morte ou pela liberdade conquistada à força.

Porta estreita, pela qual, entretanto, muitos negros saíram: seja pela fuga do suicídio, que era muito freqüente, ou da luta pela liberdade mais freqüente ainda, que era tão temerária porque quase sempre resultava mortal. Mortal por chegar em algum lugar seguro ou mortal se ocorresse a recaptura. Todo negro guardava em seu peito a esperança de conquistar a liberdade e era o que lhe mantinha a condição de humano (RIBEIRO, 1996).

Esse quadro expressa a resistência negra, durante a permanência do sistema escravocrata, cuja expressão máxima de resistência se consolida através da formação dos quilombos, à época existentes em todo o Brasil. A lei áurea, instrumento legal de inspiração e anseios capitalista trouxe aos negros a liberdade jurídica para economicamente livremente serem explorados. Desse modo, a luta do povo negro não pára, apenas muda de foco; porém ao longo do tempo vai se tornando difusa.

Na nova ordem social, o foco de luta do negro passa a ser a necessidade de inserção social na lógica de vida do branco. Essa reivindicação não ocorre conduzida por um processo voluntário de aculturação, mas por necessidade de sobrevivência. Representava o alcance de condição digna de vida no qual se encontravam excluídos.

O capitalismo, não existe sem contradição. Da mesma maneira que subsiste com o ranço escravista, negando a condição de dignidade humana aos originários da etnia negra precisava utilizar a exploração da sua mão-de-obra e assim através dessa via, os negros, principalmente os ligados ao setor urbano, vão paulatinamente se inserindo na lógica da vida capitalista.

Os negros que se mantiveram no campo, em sua maioria, foram obrigados a adotar como estratégia de sobrevivência a se manterem juntos em comunidades, geralmente em terras devolutas ou em propriedades abandonadas, isoladas até certo ponto do convívio dos brancos.

A inserção do negro na lógica capitalista se deu na condição de explorado, ou seja, foi inserido na classe trabalhadora. Assim sendo, não lhe faltando motivo para permanecer numa incessante luta de reivindicação, ora como trabalhador, ora como sujeito herdeiro de um estigma carregado de uma carga negativa privando-o da obtenção da condição de dignidade humana. Verifica-se que essa situação se confunde na mesma condição de trabalhador menos favorecido.

Apesar da Constituição de 1988, ter recepcionado as reivindicações dos movimentos negros, através do Art. 68 do ADCT, mesmo que o Decreto 4.887/2003 tenha colocado em prática os dispostos no artigo citado, ainda não podemos levar em consideração e acreditar numa conquista consolidada, até porque se passaram 13 anos da previsão constitucional até a edição do referido Decreto.

4. REDEFININDO DEFINIÇÕES

É incontestável que a posição de certas palavras em determinados textos podem gerar interpretações conflitantes e alterar completamente o seu objetivo. Com relação

ao disposto ao contido no art. 68 do ADCT o emprego do termo “quilombo” traz uma interpretação equivocada, haja vista a imediata correlação com agrupamento de negros escravos fugidos, conforme definição do Conselho Ultramarino de 1740¹⁴, além da imagem imediata do conhecido e popularizado Quilombo dos Palmares e seu grande líder Zumbi dos Palmares, dizimado no século XVII.

Na verdade esta atual referência não se trata mais de quilombos, especialmente aquele definido quando ainda vigia o sistema escravista¹⁵, conquanto, conforme já assentado, a Coroa Portuguesa foi bastante eficiente em devastar os quilombos existentes.

O grupo de trabalhadores, de origem étnica negra, ou quilombolas na especificidade de alguns, ou remanescentes de comunidades dos quilombos, como no texto da lei, é um grupo social construído por seus sujeitos a partir do seu convívio.

A definição de quilombo, como crime, deixou de existir desde 1888, quando esta categoria de trabalhadores ficou livre juridicamente. De forma que, a aglomeração, a ocupação em espaços de terras, longínquos ou não (poderiam ficar próximo à antiga usina de açúcar, por exemplo), ocorreu de forma consentida pelo Estado, se em terra pública, ou consentida pelo proprietário, se em terra de domínio particular. Os membros dessas comunidades estavam livres juridicamente, mas carentes de políticas de inclusão social, situação complexa que gerou esta forma de sobrevivência, em outros termos podemos dizer que ficaram abandonados à sua própria sorte, em áreas de economia decadente.

Registre-se que esse consentimento era revestido de informalidade. As formações dos grupos iam ocorrendo e se consolidando. Outras não tiveram a mesma sorte e tiveram seus espaços diminuídos ou totalmente apoderados pelos grandes proprietários ou grileiros que observando o caráter modesto e insipiente das ocupações viram uma forma de ampliar suas propriedades, nas situações em que sua localização coincidia em áreas onde se registrava economia ascendente, como por exemplo, o café.

Essas comunidades hoje significam muito mais do que a expressão quilombo, que significou um certo espaço de uma certa época em que alguns escravos ou ex-escravos, fugidos ou não, se reuniam para resistir à escravidão.

¹⁴“Toda habitação de negros fugidos, que passem de cinco, em parte despovoada, ainda que não tenham ranchos levantados e nem se achem pilões nele” **grifamos**

¹⁵Já se chegou a afirmar que o reconhecimento deveria ocorrer somente àquelas comunidades que comprovassem existir desde antes de 1888 ou ainda os que ocupavam as terras no momento da promulgação da Constituição Federal em 1988.

Enfim não há a menor condição de relacionar as comunidades atuais àquele quilombo cuja definição massificada e oficial é do século XVIII, mesmo porque quando a atual Constituição Federal foi promulgada não existia escravidão há 100 anos, e por conseqüência não havia crime em aglomerar-se ou unir-se em um espaço comum de terra.

Para entender este fenômeno e a ruptura com a antiga definição é essencial a contribuição de outras ciências sociais, porquanto o direito, como ciência (produção doutrinária) pouco tem produzido neste sentido, restringindo-se apenas ao disposto na lei.

4.1 – Fixação da terminologia: Comunidades Remanescentes de Quilombos

Ultrapassado esse primeiro momento de levantamento histórico, de forma a proporcionar o contexto de existência e formação da classe trabalhadora, que tem papel de protagonista neste pequeno escrito, sentimos a necessidade de preliminarmente, à guisa de um melhor entendimento dos pontos seguintes, fixar a terminologia Comunidades Remanescentes de Quilombos.

A despeito do art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, assim dispor:

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

A despeito do art. 1º do Decreto 4.887/2003, assim dispor:

“Art. 1º Os procedimentos administrativos para a identificação, o reconhecimento, a delimitação, demarcação e a titulação da propriedade definitiva das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos, de que trata o art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, serão procedidos de acordo com o estabelecido neste Decreto.”

Entendemos haver uma impropriedade nos artigos acima citados por colocar a palavra remanescentes antes de comunidades, gerando a idéia de que essas comunidades não existem hoje e sim devem remanescer ao quilombo, ou seja, aquele agrupamento tipificado como crime e perseguido sem piedade durante o período colonial, pelo estado português.

Veremos mais adiante, de forma bastante detida, a definição de quilombo, entretanto, diferente da forma que estabelece os artigos citados, todo o procedimento de auto-atribuição, a autodefinição, a identificação, reconhecimento e titulação são feitos em função da demanda apresentada pela comunidade, haja vista a identidade étnica, verificada através da reprodução social, religiosa, econômica e cultural, ser coletiva e não individual.

O direito reconhecido não é somente a alguns remanescentes, mas sim ao grupo como um todo. Da leitura dos demais artigos do Decreto 4.887/2003¹⁶, bem como da contribuição da antropologia social, vê-se que o grupo com representação e práticas sociais é o mais importante, de forma a afastar a intervenção de terceiros, muitas vezes com visão etnocêntrica, portanto, sem respeitar as práticas e costumes internos.

5. O OLHAR DAS CIÊNCIAS SOCIAIS É PRECISO

Considera-se ciência o conjunto organizado de conhecimentos relativos a um determinado objeto, em especial os obtidos mediante observação, a experiência dos fatos e um método próprio. Daí porque a ciência se baseia, fundamentalmente, na relação de causa e efeito, antecedente e conseqüente, mediante a utilização da analogia, do método comparativo, indutivo, dedutivo, valendo-se da experiência e dos métodos empregados por outras ciências.

Neste sentido, ciência, como conjunto de conhecimentos humanos, metodicamente adquiridos e racionalmente organizados podemos classificar o direito, em seus diferentes ramos: direito constitucional, direito civil, direito penal e assim por diante, pois constitui um conjunto de conhecimentos e princípios de ordem teórica.

Por outro lado, em se tratando de atividade consistente na elaboração legislativa, ou seja, dos textos legais positivados, ou no exercício da advocacia, ou, ainda, no esforço da prestação jurisdicional, então estamos diante da aplicação duma técnica, ou seja, práticas que se inspiram em princípios e conhecimentos de ordem científica (SOARES, 1986). Logo tais práticas jurídicas não são científicas e porquanto limitadas, assim sendo a interpretação apenas do disposto na legislação é incapaz de produzir por si só os instrumentos necessários para regularização das comunidades remanescentes de quilombos.

¹⁶ Ver art. 17.

Essa categoria social – comunidades remanescentes de quilombos – somente será compreendida se nos socorrermos do auxílio das ciências sociais, pois a legislação tem um olhar para o presente, sem se preocupar, raras vezes, em justificar a construção desse direito.

A questão não é apenas a desconexão entre o passado e o presente, mas é fundamentalmente a desconexão entre o fato social e a lei. O fato social antecede a formulação da lei, e esta, por sua vez, não acompanha a dinâmica da sociedade. A razão da existência de uma lei num determinado momento não é a mesma para um outro determinado momento, assim como o desconhecimento ou o desuso do fato social não permite a devida compreensão da razão da existência da própria lei.

Para formular o elo entre o fato social e a legislação devemos, impreterivelmente, recorrer às ciências sociais, as quais têm por objeto de estudo o homem na sua dimensão em sociedade no passado e no presente. Entre estas a sociologia, a antropologia, a economia, a geografia, a psicologia, e a demografia. Sendo que cada uma dessas áreas tem seu enfoque específico e uma visão mais ampla e mais completa, entretanto, exige a cooperação entre as diversas áreas. Isso tem sido tentado pelos estudiosos com maior ou menor êxito, no chamado trabalho interdisciplinar, pois inclui diferentes disciplinas.

Dada as limitações inerentes a esse tipo de trabalho, utilizaremos, especificamente, apenas dois modelos de ciências sociais para melhor deixar clara a nossa intenção proposta neste item. Destacamos para esse momento a história e a antropologia.

A função da história, desde seu início, foi a de fornecer à sociedade uma explicação de suas origens. A história procura especificamente ver as transformações pelas quais passaram as sociedades humanas. A transformação é a essência da história (BORGES, 1980). Neste sentido é essencial conhecer a história do Brasil, particularmente, com relação a situações desses camponeses, politicamente definidos como quilombolas, aos quais hoje agrupados em comunidades, e por uma situação consolidada em um espaço de terra, têm seu direito reconhecido.

A antropologia social, um dos ramos desta ciência, vem dirigindo um grande esforço teórico para a crítica da visão etnocêntrica. Isto quer dizer que para observar determinado grupo é preciso resgatar representações e práticas sociais, de modo que a essência e o sentido das mesmas não sejam deformados pela visão de mundo e pelo peso específico que têm outras práticas e representações na sociedade ou classe social de onde provém o pesquisador (MOURA, 1988).

A partir desse viés, a antropologia social também tem dado a sua contribuição na conquista do direito das comunidades remanescentes de quilombo, na medida em que defende que a autodefinição dos agentes sociais é essencial porque representa uma análise da construção social desse grupo social, de forma que os mesmos se percebem e de que forma objetivam a construção da categoria que a julgam pertencer.

Nesse sentido, o antropólogo Almeida (In: O'DWYER, 2002), arremata de forma objetiva:

O recurso de método mais essencial, que suponho deva ser o fundamento da ruptura com a antiga definição de quilombo, refere-se às representações e práticas dos próprios agentes sociais que viveram e construíram tais situações em meio a antagonismos e violências extremas. A meu ver, o ponto de partida da análise crítica é a indagação de como os próprios agentes sociais se definem e representam suas relações e práticas com os grupos sociais e as agências com que interagem. Esse dado de como os grupos sociais chamados 'remanescentes' se definem é elementar, porquanto foi por essa via que se construiu e afirmou a identidade coletiva. O importante aqui não é tanto como as agências definem, ou como uma ONG define, ou como um partido político define, e sim como os próprios sujeitos se auto-representam e quais os critérios político-organizativos que norteiam suas mobilizações e forjam a coesão em torno de uma certa identidade. Os procedimentos de classificação que interessam são aqueles construídos pelos próprios sujeitos a partir dos próprios conflitos, e não necessariamente aqueles que são produtos de classificações externas, muitas vezes estigmatizantes.

Desse modo fica patente a importância das ciências sociais pela imensurável contribuição que estes ramos do conhecimento humano poderão dar para o aprimoramento do estabelecimento e aquisição do direito da categoria social em questão e de outras.

6. SEPARANDO O JOIO DO TRIGO

Para a identificação e regularização de áreas quilombolas foram incluídos conceitos e práticas não muito comuns no cotidiano, até então, de trabalho do Incra, tais como identidade étnica, auto-atribuição, autodefinição, aprovação dos trabalhos de campo pela comunidade¹⁷, reprodução física, social, econômica e cultural e outros.

¹⁷ Ver art. 6º do Decreto 4.887/2003.

Os executores das atribuições da autarquia devem entender que se tratam de públicos diferentes que merecem tratamento diferenciado. Este tratamento diferenciado só terá eficácia na sua execução se os motivos, as razões, a situação fática que caracterizam as diferenças forem conhecidos e aprofundados, com visitas a outras ciências sociais, afastando as disposições de manuais e normas que face à sua forma simplista são incapazes de retratar a realidade de um país marcado pela concentração fundiária e a injustiça social.

As tarefas comuns no Incra eram as intervenções de fora para dentro, ou seja, o imóvel eleito ou demandado era vistoriado e os dados -agronômicos apurados – que originam a conclusão se o imóvel rural cumpre ou não, a função social, na forma descrita nos art. 184 a 186 da Constituição Federal. Note-se que a eleição do imóvel é ora por programação da própria autarquia ou por demanda apresentada pelos movimentos sociais de luta pela terra.

Em contraponto a essa intervenção externa, para a comunidade remanescente de quilombo – que não se confunde com propriedade rural ou imóvel rural – o que interessa, como classificação é aquela construída pelos próprios sujeitos a partir do seu convívio, ou seja, os trabalhadores que compõem a comunidade quilombola são agentes de seu próprio direito, e solicitam à administração, identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação da área e titulação da propriedade definitiva.

Embora não constitua critério único ou principal na apuração da dita ocupação, visto que é essencial a figuração das manifestações culturais e o seu exercício efetivo, a consciência de sua etnicidade e a aceitação pelos seus, dessa condição objetiva fornece elementos preciosos para a determinação dos espaços necessários e para a viabilização jurídica do reconhecimento da propriedade dos remanescentes de comunidades de quilombos.

Neste sentido, esse universo de ocupação – que envolve manifestações culturais, por exemplo – não se confunde com imóvel rural (ou propriedade) que tem suas limitações claras e determinadas por um registro imobiliário, ou seja, um título que vincula a coisa ao proprietário.

As reivindicações dos quilombolas não se confundem com as reivindicações dos movimentos sociais da luta pelo acesso à terra. A delimitação das áreas, no sentido de avivar os marcos de ocupação, deverá ser em estreito diálogo com a comunidade, que deverá sempre aprovar os trabalhos realizados pelas equipes técnicas da autarquia.

No processo de desapropriação-sanção para fins de reforma agrária, se o imóvel rural cumprir o princípio fundamental da função social não poderá ser

sancionado pela desapropriação, fazendo com que os trabalhadores que demandam aquela área identifiquem outro imóvel rural. Já com relação às comunidades remanescentes, os seus integrantes são os únicos capazes de identificarem as terras que estejam ocupando porque tal definição tem relação direta com a identidade étnica coletiva, pois com este espaço geográfico tem uma relação de pertencimento e porquanto toda sua produção cultural, religiosa e exploração econômica. Enfim, a comunidade remanescente tem uma rigidez locacional posto que sua razão de existir está vinculada íntima e diretamente com este espaço geográfico. Separá-la deste espaço é condená-la ao extermínio.

Difere-se nas intervenções do Incra que no caso de desapropriação-sanção não poderá recair sobre áreas de segurança nacional ou sobre unidades de conservação, já com relação às comunidades remanescentes será garantida a sua sustentabilidade, conciliando os interesses do Estado. Caberá, então, à administração traçar regras de forma que a proteção ao meio ambiente ou à segurança nacional não inviabilize a proteção deferida às comunidades remanescentes de quilombos.

Outro aspecto que merece destaque é com relação aos projetos de assentamentos criados pelo Incra, após a desapropriação-sanção. Há a imposição de uma determinada ordem, uma determinada hierarquia, através de contratos de assentamentos, o que não poderá ocorrer com as comunidades remanescentes. Estas têm como característica a convivência entre seus membros, inclusive a divisão do espaço e a forma de explorá-lo são próprias, não se admitindo a interferência da autarquia fundiária.

Por fim, uma outra particularidade da regularização das comunidades remanescentes de quilombos é que titulação da área ocupada, ou seja, o título definitivo que confere a propriedade será destinado à Associação¹⁸, que deverá ser formalizada pelo grupo.

Para alguns, tal dispositivo fere o art. 5º, XX da Constituição Federal¹⁹, que dispõe que ninguém é obrigado a associar-se, todavia, como já afirmado diversamente, a interpretação deve ser sistemática e relativizar os ensinamentos contidos nos livros jurídicos.

Trata-se de comunidades que convivem harmonicamente de forma coletiva, cuja principal característica para reconhecimento, além da autodefinição e auto-

¹⁸ Decreto 4.887/2003 – Art.17 – A titulação prevista neste Decreto será reconhecida e registrada mediante outorga de título coletivo e pró-indiviso às comunidades a que se refere o art. 2º, caput, com obrigatoria inserção de cláusula de inalienabilidade, imprescritibilidade e de impenhorabilidade.”

¹⁹ Art.5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes

^{XX} – ninguém poderá ser compelido a associar-se ou a permanecer associado;

atribuição, é justamente esta coletividade. Ilegal seria se obrigasse a essas pessoas, que vivem de forma grupal, a receberem títulos individuais, dissociando o direito da realidade fática vivida por todos.

Ou seja, conferir título de propriedade à Associação é garantir que essas comunidades permaneçam convivendo harmônica e coletivamente. É reconhecer a situação fática encontrada.

7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

É tempo de integração das ciências, principalmente da jurídica, no quadro das instituições sociais, com a preocupação de definir funções e medir a operatividade do sistema em face da missão que lhe é reservada.

Necessário se faz entender que esta estrutura, muito bem instalada, arrodada de lógica e coerência, é insuficiente, principalmente porque é isolada e insensível à realidade do mundo, ao qual (estrutura) deveria estar inserida, importando-lhe sempre lembrar a que objetivo se deve prestar.

O direito fundamental trazido pela Constituição Federal de 1988, somente será atendido plenamente, no momento em que todas as demandas apresentadas forem atendidas pela Administração, ou seja, quando o Estado cumprir sua responsabilidade de reconhecer oficialmente a todas as comunidades remanescentes de quilombo e garantir às mesmas a sua manutenção e reprodução, permitindo às gerações futuras o conhecimento e contato com essa forma de sobrevivência à histórica opressão sofrida.

8. REFERÊNCIAS

ALMEIDA, A. W. B. de. Os quilombos e as novas etnias. In: O'DWYER, Eliane Cantarino (org.). *Quilombos: identidade étnica e territorialidade*. P. 67-68. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2002.

BONAVIDES, P. *Curso de direito constitucional*. São Paulo: Editora Malheiros, 2007.

BORGES, V. P. *O que é história*. São Paulo: Editora Brasiliense, 1980.

COMPARATO, F. K. *A afirmação histórica dos direitos humanos*. São Paulo: Editora Saraiva, 2003.

LINHARES, M. Y.; TEIXEIRA DA SILVA, F.C. *Terra prometida, uma história da questão agrária no Brasil*. Rio de Janeiro: Campus, 1999.

MEDAUR, O. (Org.). *Coletânea de Legislação administrativa e Constituição Federal*. São Paulo: RT, 2007.

MOURA, M. M. *Camponeses*. São Paulo: Editora Ática, 1988.

RIBEIRO, D. *O povo brasileiro. A formação e o sentido do Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras, 1996.

SANTILLI, J. *Sociambientalismo e novos direitos. Proteção jurídica à diversidade biológica e cultural*. São Paulo: Editora Peirópolis, 2005.

SEBASTIÃO, P. *A caminho da reforma agrária*. Acampamento Gualter: roça boa, vida nova. São Cristóvão: NPGEU/UFS, 2003, dissertação de mestrado em Geografia.

SOARES, O. *Criminologia*. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1986.

SUNDFELD, C. A. (org.). *Comunidades quilombolas: direito à terra*. P. 22 e ss. Brasília: Fundação Cultural Palmares/MinC/Editorial Abaré, 2002.

O TÍTULO DE RECONHECIMENTO DE DOMÍNIO DAS TERRAS OCUPADAS PELOS REMANESCENTES QUILOMBOLAS: ASPECTOS REGISTRÁRIOS

RIDALVO MACHADO DE ARRUDA

Procurador federal (PFE-Incra/PB) e Especialista em
Direito Registral Imobiliário - PUC/Minas Gerais

RESUMO

Os remanescentes das comunidades quilombolas têm assegurado pela Constituição Federal o direito de propriedade sobre as terras que ocupam, devendo o Estado emitir-lhes os respectivos títulos de reconhecimento de domínio. É indispensável o registro desses títulos no Registro de Imóveis competente, para publicidade e garantia do direito real. A falta de um procedimento específico para recepcionar esses títulos poderá causar sérios transtornos à ordem dos atos registrários, em violação aos princípios da especialidade subjetiva e da disponibilidade.

Palavras-chave: quilombolas; título de domínio; Registro de Imóveis.

1. INTRODUÇÃO

A Constituição Federal (BRASIL, 1988b), em seu art. 216, § 5º, tombou todos os documentos e sítios detentores de reminiscências históricas dos antigos quilombos, reconhecendo definitivamente, ao mesmo tempo, pela primeira vez em âmbito constitucional, no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT – (BRASIL, 1988a), o direito de propriedade aos remanescentes das comunidades quilombolas, com determinação ao Estado da emissão dos respectivos títulos de reconhecimento de domínio.

Desde então vêm sendo expedidos títulos de reconhecimento, tanto

pelos Estados, como pela União, tendo esta, editado normas específicas para os procedimentos administrativos atinentes à identificação, demarcação e titulação das áreas ocupadas pelos remanescentes dos quilombos.

No entanto, na Lei nº 6.015/73 (BRASIL, 1973) não existe previsão nem do registro do ato de reconhecimento de domínio²⁰, nem do procedimento registrário para essa finalidade, tal como estabelecido na Constituição Federal (BRASIL, 1988b), embora o título expedido pelo poder público possa ser recepcionado no Livro de Registro Geral, por força do art. 221, da mesma Lei.

A diversidade de situações decorrentes após o registro do título, tais como, a relação nominal de todos os remanescentes que ocupam as áreas dos antigos quilombos, a eventual transmissibilidade do domínio em decorrência de sucessão *causa mortis*, ou o abandono da área pelo remanescente quilombola, impõe a necessidade de se regulamentar os procedimentos a serem adotados pelo registrador para acompanhar e observar o cumprimento dos princípios basilares do Registro de Imóveis, como, por exemplo, o da especialidade e o da disponibilidade.

A literatura sobre o tema não se ocupou dos aspectos registrários imobiliários decorrentes do registro do título de reconhecimento de domínio. Por isso, neste artigo serão tomadas como referência, as obras publicadas que abordam as questões quilombolas de um modo geral e o direito de propriedade, não se aprofundando, no entanto, sobre a natureza do título e seus efeitos, nem sobre a forma dessa aquisição e suas conseqüências.

O presente trabalho se restringirá à análise dos procedimentos registrários para recepção do Título de Reconhecimento de Domínio, em especial o exame formal do Título pelo registrador.

Serão demonstradas a fundamentação legal para a expedição do Título de Reconhecimento de Domínio pelo Estado e as principais dificuldades procedimentais que poderão surgir no momento de sua apresentação perante o Registro de Imóveis.

Também será feita uma explanação sobre a forma de ingresso de um título aquisitivo de domínio no Registro de Imóveis e o procedimento que poderia ser adotado para a hipótese específica de apresentação de um Título de Reconhecimento de Domínio de terras ocupadas por remanescentes quilombolas.

²⁰ O art. 167, I, da Lei 6.015/73, relaciona os atos sujeitos a registro.

2. O TÍTULO DE RECONHECIMENTO DE DOMÍNIO DAS TERRAS OCUPADAS POR REMANESCENTES DAS COMUNIDADES QUILOMBOLAS: ASPECTOS GERAIS

A nossa Constituição Federal (BRASIL, 1988b), seguindo uma já mundial tendência sociojurídica de reconhecer as diferenças e a multiculturalidade formadoras dos grupos humanos (SANTILLI, 2005, p. 79/85), “procurou pagar uma dívida histórica que tem seu fundamento numa injustiça praticada secularmente contra os negros” (TRECCANI, 2006, p. 73), dispondo, no art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT – (BRASIL, 1988a): “Aos remanescentes das comunidades dos quilombos que estejam ocupando suas terras, é reconhecida a propriedade definitiva, devendo o Estado emitir-lhes os títulos respectivos”.

O art. 68 do ADCT (BRASIL, 1988a) é norma constitucional definidora de direitos e garantias fundamentais relativos ao acesso à propriedade da terra, apta a produzir seus efeitos, sem necessidade de lei infraconstitucional. É norma de eficácia plena, a qual, por força do § 1º, do art. 5º, da Constituição Federal (BRASIL, 1988), não necessita de providência posterior para sua aplicação, porquanto já tem normatividade idônea à sua incidência direta (BULOS, 2005, p. 399), criando “situações subjetivas de vantagem ou de vínculo, desde logo exigíveis” (Silva, 1968, *apud* BULOS, 2005, p. 400).

De seu lado, o art. 216 da mesma Constituição (BRASIL, 1988b) estabelece que “Constituem patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira”, ao mesmo tempo em que declara tombados todos os documentos e os sítios detentores de reminiscências históricas dos antigos quilombos²¹, impondo ao poder público a obrigação de promover e proteger esse patrimônio histórico e cultural por meio de desapropriação, dentre outras formas de acautelamento e preservação. Esse artigo protege os direitos culturais e sociais das comunidades remanescentes de quilombos, elevando-os à condição de direitos fundamentais, também dotados de aplicabilidade imediata²².

Com a finalidade de regulamentar o procedimento para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação, titulação e registro das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos foi editado o Decreto Federal

²¹ “É o chamado tombamento constitucional” – SANTILLI, 2005, p. 169, nota 225.

²² CF, art. 5º, § 1º: “As normas definidoras de direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata”.

nº 4.887, de 20 de novembro de 2003 (BRASIL, 2003). Em seguida, o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) elaborou a Instrução Normativa nº 16, de 24 de março de 2004 (BRASIL, 2004), revogada posteriormente pela vigente Instrução Normativa nº 20, de 19 de setembro de 2005 (BRASIL, 2005), estabelecendo os procedimentos administrativos necessários para dar efetividade ao Decreto Presidencial.

Impende observar que a Convenção nº 169, da Organização Internacional do Trabalho (OIT), ratificada pelo Brasil através do Decreto Legislativo nº 142, de 19/6/2002, que entrou em vigor em 25/7/2003, a qual, no seu art. 14, reconhece aos povos indígenas e tribais os direitos de propriedade e posse da terra que ocupam tradicionalmente, aplica-se também às hipóteses dos territórios ocupados por remanescentes de comunidades quilombolas, pois, ao tratar de povos tribais, também está se referindo às comunidades negras rurais onde seus integrantes “comungam de uma mesma origem, de uma mesma história e compartilham de um mesmo território e uma mesma matriz cultural” (COHRE²³, 2005, p. 20)

A definição de quilombos não foi tratada no Decreto nº 4.887 (BRASIL, 2003), nem na Instrução Normativa nº 20 (BRASIL, 2005). Entretanto, de acordo com essas normas os remanescentes das comunidades quilombolas foram considerados como sendo os grupos étnicos-raciais, segundo critérios de auto-atribuição, com trajetória histórica própria, dotados de relações territoriais específicas, com presunção de ancestralidade negra relacionada com a resistência à opressão histórica sofrida.

As terras ocupadas por esses remanescentes, ainda segundo o Decreto e a Instrução Normativa referidos, são aquelas utilizadas para a garantia de sua reprodução física, social, econômica e cultural, bem como as áreas detentoras de recursos ambientais necessários à preservação dos seus costumes, tradições, cultura e lazer, englobando os espaços de moradia, inclusive, os espaços destinados aos cultos religiosos e os sítios que contenham reminiscências históricas dos antigos quilombos.

Quilombolas, calhambolas, mocambeiros, assim eram chamadas em diferentes lugares as pessoas que pertenciam a esses grupos sociais, cujas áreas que habitavam eram conhecidas como quilombos, mocambos, terra de negros, terra de pretos, terra de santo (TRECCANI, 2006, p. 81). A primeira definição de quilombos, no Brasil, está expressa na resposta do rei de Portugal, em 2 de dezembro de 1740, ao Conselho Ultramarino, segundo o qual quilombo (ou mocambo) é “toda habitação de negros fugidos que passem de cinco, em parte despovoada, ainda que não

²³ Centro pelo Direito à Moradia contra Despejos.

tenham ranchos levantados e nem se achem pilões nele” (SANTILLI, 2005, p. 170). Posteriormente, a Lei nº 236, de 1847, no art. 12, diminuiu o número de escravos fugidos, dispoñdo: “reputa-se escravo aquilombado, logo que esteja no interior das matas, vizinho ou distante de qualquer estabelecimento, em reunião de dois ou mais, com casa ou rancho” (citada por SANTILLI, 2005, p. 170).

Atualmente, o conceito de quilombo extrapola os aspectos apenas históricos dos momentos vividos pelos ancestrais desses grupos sociais, abarcando conhecimentos antropológicos que identifiquem não só os lugares de moradia e de produção agrícola, como os espaços destinados ao lazer, aos cultos religiosos e as suas manifestações artísticas, ou seja, o território onde esses grupos vivem, desenvolvem e mantêm um legado histórico – cultural (SANTILLI, 2005, p. 140). Nesse sentido, a Associação Brasileira de Antropologia (ABA) no Congresso de 1994, manifestou o entendimento de que:

O termo quilombo não se refere a resíduos ou resquícios arqueológicos de ocupação temporal ou de comprovação biológica. Não se trata de movimentos insurrecionais rebelados, mas, sobretudo, consistem em grupos que desenvolvem práticas de resistência na manutenção e reprodução de seus modos de vida característicos num determinado lugar. (citado por Treccani, 2005, p. 81),

Em que pese o fato de o direito a terra estar garantido constitucionalmente às “comunidades remanescentes de quilombos”²⁴ e os procedimentos administrativos atinentes à identificação, demarcação e titulação estarem devidamente regulamentados, nota-se que algumas dificuldades ainda não foram superadas. O COHRE (2005, p. 35/37) relaciona algumas dessas dificuldades: a) processo de titulação muito longo, percorrendo várias fases processuais previstas no Decreto nº 4.887/2003; b) falta de critérios para solucionar conflitos fundiários decorrentes, por exemplo, da incidência da área ocupada em terras de domínio particular; c) dificuldades para constituição de associações de comunidades quilombolas para representar os remanescentes; d) ausência da participação de representantes dos quilombos na gestão e monitoramento das ações de titulação, pois o Decreto não prevê a participação desses representantes no Comitê Gestor; e) ausência de regra específica de procedimento de registro imobiliário dos títulos.

²⁴ A expressão “remanescentes das comunidades de quilombos” no texto da Constituição tem sido criticada por restringir o conceito de quilombos ao passado, ao período colonial, afastando-se da realidade, sem considerar o que o quilombo é no presente, pois “o processo de afirmação étnica não passa historicamente pelo resíduo, pela sobra, mas pelo que efetivamente é vivido como tal” (ALMEIDA, 1999, citado por SANTILLI, 2005).

A Instrução Normativa Incra Nº 20/2005 (BRASIL, 2005), procurou solucionar algumas hipóteses de conflitos fundiários que eventualmente venham a surgir durante o processo de reconhecimento, estabelecendo, no art. 16, o seguinte:

Art. 16. Incidindo os territórios reconhecidos e declarados sobre unidades de conservação constituídas, áreas de segurança nacional e áreas de faixa de fronteira, a Superintendência Regional deverá adotar as medidas cabíveis visando garantir a sustentabilidade dessas comunidades, ouvidos, conforme o caso, o Instituto Brasileiro de Meio Ambiente (Ibama), ou a Secretaria-Executiva do Conselho de Defesa Nacional.

Art. 17. Se os territórios reconhecidos e declarados incidirem sobre terrenos de marinha, a Superintendência encaminhará o processo a SPU, para a emissão de título em benefício das comunidades quilombolas.

Art. 18. Constatada a incidência nos territórios reconhecidos e declarados de posse particular sobre áreas de domínio da União, a Superintendência Regional deverá adotar as medidas cabíveis visando a retomada da área.

Art. 19. Incidindo os territórios reconhecidos e declarados sobre terras de propriedade dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios, a Superintendência Regional encaminhará os autos para os órgãos responsáveis pela titulação no âmbito de tais entes federados.

Parágrafo único. A Superintendência Regional poderá propor a celebração de convênio com aquelas unidades da Federação, visando a execução dos procedimentos de titulação nos termos do decreto e desta instrução.

Art. 20. Incidindo nos territórios reconhecidos e declarados imóvel com título de domínio particular não invalidado por nulidade, prescrição ou comisso, e nem tornado ineficaz por outros fundamentos, a Superintendência Regional adotará as medidas cabíveis visando a obtenção dos imóveis, mediante a instauração do procedimento de desapropriação previsto no artigo 184 da Constituição Federal.

Parágrafo único. Sendo o imóvel insusceptível à desapropriação prevista no caput, a obtenção dar-se-á com base no procedimento desapropriatório previsto no artigo 216, § 1º, da Constituição Federal, ou, ainda, mediante compra e venda, na forma prevista no Decreto 433/92 com alterações posteriores.

Art. 21. Verificada a presença de ocupantes não quilombolas nas terras dos remanescentes das comunidades dos quilombos, a Superintendência Regional providenciará o reassentamento em outras áreas das famílias de agricultores que preencherem os requisitos da legislação agrária.

No entanto, permanecem outras questões, como a legitimidade das associações para representar os remanescentes quilombolas na outorga dos títulos de reconhecimento de domínio, bem como a ausência de procedimento específico para o registro do título no Serviço de Registro de Imóveis competente.

Com efeito, o art. 68 do ADCT (BRASIL, 1988a) ao dispor que o direito de propriedade é reconhecido aos remanescentes das comunidades quilombola, sugere que cada membro remanescente desse grupo possa receber um título de reconhecimento de domínio, ou, o que parece certo, sejam outorgados os títulos em regime de co-propriedade (condomínio), a cada indivíduo reconhecidamente pertencente à comunidade quilombola. Chega-se a essa conclusão por força da regra extraída da própria Constituição Federal (BRASIL, 1988b), segundo a qual “ninguém poderá ser compelido a associar-se ou a permanecer associado” (art. 5º, XX).

Nota-se na determinação para que o título seja expedido em nome de associações, contida no Decreto nº 4.887/2003 (BRASIL, 2003, art. 17)²⁵ e na Instrução Normativa Incra nº 20/2005 (BRASIL, 2005, art. 23),²⁶ imposição de obrigação velada aos remanescentes quilombolas para se associarem a fim de terem seus direitos de propriedade reconhecidos.

A exigência para que os afro-descendentes constituam uma associação, como se vê, afigura-se manifestamente inconstitucional, pois, a liberdade de associação, segundo SILVA (1994, P.241), contém quatro direitos:

O de criar associação, que não depende de autorização; o de aderir a qualquer associação, pois ninguém poderá ser obrigado a associar-se; o de desligar-se da associação, porque ninguém poderá ser compelido a permanecer associado; e o de dissolver espontaneamente a associação, já que não se pode compelir a associação de existir.

O Título de Reconhecimento de Domínio, pelo que se extrai da norma constitucional, não deve ser expedido exclusivamente em nome das associações quilombolas. Quando muito, estas poderão representar os indivíduos que as constituem nos atos necessários ao reconhecimento da área e nos procedimentos relativos ao registro dos títulos.

Mas, há quem pense diferentemente. Gama (2005), procurador federal em exercício da Fundação Cultural Palmares, por exemplo, entende que:

²⁵ Art. 17 A titulação prevista neste Decreto será reconhecida e registrada mediante outorga de título coletivo e pró-indiviso às comunidades a que se refere o art. 2º, caput, com obrigatória inserção de cláusula de inalienabilidade, imprescritibilidade e de impenhorabilidade. Parágrafo único. As comunidades serão representadas por suas associações legalmente constituídas.

²⁶ Art. 23 Concluída a demarcação, a Superintendência Regional realizará a titulação mediante outorga de título coletivo e pró-indiviso às comunidades, em nome de suas associações legalmente constituídas, sem qualquer ônus financeiro, com obrigatória inserção de cláusula de inalienabilidade, imprescritibilidade e de impenhorabilidade, devidamente registrado no Serviço Registral da Comarca de localização das áreas.

A titulação administrativa é realizada, sem qualquer ônus financeiro, em favor de todo o corpo social, que será representado por suas associações legalmente constituídas (art. 17 do Decreto 4.887/2003). Em outras palavras, as comunidades formam suas associações para que as represente, devendo inscrever os seus estatutos no registro competente, que, a partir de então, adquirem personalidade jurídica (art. 45, caput, c/c o art. 54 do CC), estando, portanto, neste momento, aptas a serem titulares de direito, qual seja, a propriedade. Por conseguinte, o título de domínio não poderá ser concedido, individualmente, a integrantes da associação. Este é reconhecido e registrado mediante outorga de título coletivo e pró-indiviso às comunidades (art. 17, caput, do Decreto nº 4.887/2003). Trata-se, portanto, de uma propriedade coletiva que deverá abranger, quanto à territorialidade, não somente o local específico onde os integrantes habitam, mas também, aquele utilizado para exploração agropecuária, agrícola e extrativista – observada a sazonalidade das atividades-, os espaços destinados à recreação, às atividades religiosas e os necessários a sua reprodução física, socioeconômica e cultural, com o escopo de preservar a identidade cultural. Exsurge, pois, a identidade coletiva de cada comunidade como fator preponderante para a limitação do território. (No original não tem grifo)

Também nesse sentido é a disposição do parágrafo único, do art. 7º, do Decreto 3.572, de 22/7/1999, do Governo do Estado do Pará, segundo o qual:

A propriedade será reconhecida mediante outorga de Título de Reconhecimento de Domínio aos remanescentes das comunidades quilombolas, por intermédio de suas associações legalmente constituídas, com cláusula de inalienabilidade (TRECCANI, 2006, p. 314).

Muito embora não seja objeto deste trabalho o aprofundamento desse tema, impende observar que a outorga do título em nome de uma associação poderia vir com alto grau de litigiosidade, considerando que a constituição de uma associação é de livre iniciativa de seus membros. Desse modo, poderia ocorrer a criação de uma nova associação na mesma área ocupada pelos remanescentes quilombolas, a qual, por direito, provavelmente reivindicaria sua parte no imóvel, estabelecendo-se, assim, um conflito com a associação já existente.

A aquisição da propriedade imóvel mediante declaração constitucional, na verdade, é uma espécie de aquisição muito peculiar. Não é derivada, pois não há relação jurídica entre os adquirentes (os remanescentes quilombolas) e o vendedor. Na aquisição derivada, “está presente sempre um vínculo entre duas pessoas – o antigo titular do domínio e o adquirente, ou o novo titular” (RIZZARDO, 2006, p. 244). Trata-se, portanto, de aquisição originária, pela qual, os remanescentes

quilombolas passaram a exercer o domínio sobre a área ocupada “sem que de outra pessoa tenha havido transmissão” (RIZZARDO, 2006, p.244), por força do art. 68 do ADCT (BRASIL, 1988a).

Não se encontra prevista no Código Civil (BRASIL, 2002) aplicação específica dessa modalidade de aquisição constitucional. Os artigos 1.238 a 1.259 do *codex* civil cuidam das diferentes espécies de aquisição da propriedade imóvel, a saber: a usucapião, o registro do título translativo de domínio decorrentes de atos *inter vivos* e a acessão. Nenhuma delas, nota-se, refere-se a essa forma de aquisição originária, até porque não se trata de regularização fundiária ou assentamento para a reforma agrária, porquanto é uma “forma étnica de acesso à terra que engloba elementos do direito agrário com direitos étnico e ambiental” (TRECCANI, 2006, p. 106). Para Benatti, citado por Treccani (2006, p. 79), trata-se de um outro conceito de propriedade imóvel: a “propriedade privada rural comum”²⁷.

A Lei de Registros Públicos (LRP) (BRASIL, 1973) também nada prevê quanto ao procedimento do registro do Título de Reconhecimento de Domínio em favor dos remanescentes das comunidades quilombolas. O art. 167, inciso I, da Lei 6.015 (BRASIL, 1973), que relaciona os atos registráveis, da mesma forma não previu o registro do Reconhecimento de Domínio das terras ocupadas pelos remanescentes das comunidades quilombolas; nem poderia, uma vez que somente com o advento da Constituição Federal de 1988 é que tal ato de reconhecimento de propriedade foi estabelecido. No entanto, o rol de atos registráveis não é taxativo, sendo perfeitamente aceitável o ingresso do título expedido pelo poder público que reconhece esse direito de propriedade no serviço de Registro de Imóveis. Nesse sentido, Melo Júnior. (2003, p. 323), afirma:

As hipóteses fáticas sujeitas ao ônus de inscrição no SRI [Serviço de Registro de Imóveis] não se limitam ao princípio da estrita legalidade, numa afunilação da guarida no registro imobiliário apenas a atos e fatos jurídicos expressamente previstos na lei. A uma, os atos inscrivíveis no SRI não se esgotam na LRP. Derivam de todo o ordenamento jurídico. A duas, a disposição esmiuçada e casuística dos dispositivos do art. 167 da LRP não autoriza interpretação restritiva, como insinua à primeira vista. Antes amplia o respectivo espectro inscricional, em decorrência do entrelaçamento de seus enunciados, que albergam normas abertas, com outros fora do sistema da LRP, e provido de todo o Direito Positivo. A três, do ponto de vista hermenêutico, a angustura redacional da LRP, quanto

²⁷ É um condomínio especial, com forma de tratamento jurídico diferente daquele previsto no art. 1.314 e seguintes do Código Civil. Algo parecido ocorre na usucapião coletiva urbana estatuída no art. 10, da Lei nº 10.257, de 10/7/2001 (Estatuto da Cidade).

aos atos assentados no SRI, não consulta à sua finalidade, de firmar segurança e publicidade aos atos jurídicos. Deve, portanto, ser lida e aplicada finalisticamente pelo operador registral.

O art. 221 da LRP (BRASIL, 1973), embora admita no Registro de Imóveis “somente” escrituras públicas, escritos particulares autorizados em lei, atos autênticos de países estrangeiros, com força de instrumento público, cartas de sentença, formais de partilha, certidões e mandados extraídos de autos de processo, não faz restrição à recepção do Título de Reconhecimento de Domínio no Serviço de Registro de Imóveis. É que a expressão “somente” não esgota as hipóteses de documentos aptos ao registro imobiliário. De acordo com Melo Júnior (2003, p. 537) “o efetivo sentido do verbete aludido é afirmar que o SRI [Serviço de Registro de Imóveis] trabalha unicamente com a conservação do ato escrito”.

Desde que o Título de Reconhecimento de Domínio contenha os requisitos mínimos necessários a satisfazer as exigências do Registro de Imóveis, ou seja, a perfeita identificação da área, a referência à matrícula ou ao registro anterior, quando houver, e os demais requisitos do art. 176, II, da Lei 6.015/1973, nada obsta o seu ingresso no Registro de Imóveis competente.

O reconhecimento do domínio em favor dos remanescentes das comunidades quilombolas por força do art. 68 do ADCT (BRASIL, 1988a) tem efeito constitutivo. Contudo, o registro do Título que lhes é outorgado no serviço registral imobiliário competente tem efeitos declaratórios e publicizantes, oponíveis *erga omnes*, assim como o é o registro da sentença proferida nas ações de usucapião. Santilli (2005, p. 177) afirma:

O Estado, ao titular as terras ocupadas pelos quilombolas, cumpre uma obrigação constitucional, e a expedição dos títulos visa apenas dar efetividade a direitos constitucionalmente assegurados. O ato de expedição formal dos títulos não se confunde com o direito em si, que tem bases constitucionais e pode ser até mesmo exigido judicialmente. A omissão do Estado em cumprir a sua obrigação constitucional de titular terras ocupadas pelos quilombolas pode ser suprida por uma declaração judicial, com a subsequente emissão do título de propriedade.

A dificuldade maior para o registrador, no entanto, consiste em acompanhar as diversas mutações de titularidades que eventualmente venham a ocorrer entre os remanescentes quilombolas. Embora os títulos contenham cláusula de inalienabilidade, é possível que a transmissão do domínio da parte ideal, em sua totalidade, sem fracioná-la, possa ocorrer mediante sucessão *mortis causa* entre os

membros da comunidade quilombola, ou mesmo em razão do abandono da área, cuja parte deverá ser retomada e redistribuída a outro ocupante da área demarcada como território de antigo quilombo. Nessa hipótese, exige-se do registrador um rigoroso acompanhamento dessa mobilidade dominial, bem como da área disponível, para que ninguém venha a ser prejudicado.

3. ASPECTOS PROCEDIMENTAIS DA TITULAÇÃO E REGISTRO

Após a identificação e demarcação da área ocupada pelos remanescentes das comunidades quilombolas, será expedido Título de Reconhecimento de Domínio coletivo e pró-indiviso, com cláusulas de inalienabilidade, imprescritibilidade e impenhorabilidade, de acordo com o art. 17, do Decreto nº 4.887 (BRASIL, 2003), e art. 23, da Instrução Normativa nº 20 (BRASIL, 2005).

A identificação e demarcação da área satisfazem o princípio da especialidade que rege os atos registrares imobiliários, segundo o qual o imóvel objeto da matrícula deverá estar perfeitamente descrito e individualizado, protegendo-se, assim, o registro imobiliário da possibilidade de erros que venham confundir propriedades, com prejuízo para os registros subseqüentes (DINIZ, 1992, p. 28).

Embora não haja exigência expressa no Decreto nº 4.887/2003 no tocante às terras ocupadas pelos quilombolas, o memorial descritivo da área ocupada deverá estar georreferenciado, em consonância com o disposto no § 4º do art. 176, da Lei nº 6.015 (BRASIL, 1973), combinado com o art. 22, da IN nº 20/2005, independentemente do tamanho da área, não se aplicando os prazos estabelecidos no Decreto nº 4.449, de 31 de outubro de 2002 (BRASIL, 2002), com as alterações introduzidas pelo Decreto nº 5.570, de 31 de outubro de 2005 (BRASIL, 2005). Isso para que não ocorram erros na descrição do imóvel, evitando-se, litígios futuros por confrontantes prejudicados, bem como contribuir para o aperfeiçoamento do Registro de Imóveis com a inserção de dados confiáveis em seus livros registrários, em obediência ao princípio da especialidade.

O Título de Reconhecimento, conforme estabelecido no art. 17 do Decreto nº 4.887 (BRASIL, 2003), será outorgado coletivamente e pró-indiviso, com inserção obrigatória de cláusulas de inalienabilidade, imprescritibilidade e impenhorabilidade. Essas condições (propriedade coletiva e pró-indivisa) reforçam o entendimento de que os remanescentes quilombolas têm direito a uma parcela, ainda que ideal, da área ocupada, independentemente de fazer parte de uma associação. A COHRE (2005, p. 37), sugere que esses títulos “poderiam ser expedidos em nome da comunidade

mediante indicação de todos os seus componentes, aos quais corresponderia uma fração ideal da área total titulada, em regime pró-indiviso”²⁸.

As cláusulas de inalienabilidade e impenhorabilidade são limites à circulação da propriedade imobiliária e “são de averbação obrigatória pelo registrador quando constarem do título que lhe é submetido” (CENEVIVA, 2005, p. 366). Significam que o imóvel, no caso a terra ocupada pelos remanescentes quilombolas, não poderá ser objeto de alienação em qualquer uma de suas formas, nem objeto de constrição judicial ou de hipoteca. A imposição da cláusula de imprescritibilidade afasta o imóvel da possibilidade de ser usucapido.

Essas cláusulas restritivas do direito de propriedade sobre as áreas ocupadas pelos quilombolas justificam-se em razão do tombamento constitucional (SANTILLI, 2005, p. 169) imposto pelo art. 216 § 5º da Constituição Federal (BRASIL, 1988b), segundo o qual “Ficam tombados todos os documentos e os sítios detentores de reminiscências históricas dos antigos quilombos”.²⁹

Uma vez expedido, o Título de Reconhecimento de Domínio precisa ser registrado no “cartório da situação do imóvel”, no Livro 2 – Registro Geral – ou, se a área descrita no Título abranger mais de uma comarca ou circunscrições imobiliárias limítrofes, em todos os Serviços de Registros de Imóveis abrangidos pelo perímetro do imóvel, conforme estabelecido no art. 169 da Lei nº 6.015 (BRASIL, 1973).³⁰

A Lei 6.015 (BRASIL, 1973), em vigor desde 1º de janeiro de 1976, estabelece os livros obrigatórios no serviço registral imobiliário, os quais são os seguintes:

Livro nº 1 (Protocolo): destinado ao apontamento de todos os títulos apresentados diariamente, salvos aqueles apresentados apenas para exame e cálculos dos respectivos emolumentos; Livro nº 2 ou Registro Geral: livro da matrícula dos imóveis e do registro ou averbação dos atos relacionados no art. 167 e não atribuídos ao livro nº 3; Livro nº 3 ou Registro Auxiliar: destina-se ao registro dos atos que,

²⁸ A propriedade coletiva e pró-indiviso é aquela em regime de condomínio, onde os condôminos exercem a comunhão de fato e de direito, indivisamente, sem a localização delimitada do bem, isto é, em parte ideal da coisa (RIZZARDO, 2006, p. 578).

²⁹ SILVA (1994, p. 716), comentando o art. 216 da Constituição Federal, afirma que “A Constituição estatui que o Estado garantirá a todos o pleno exercício dos direitos culturais e o acesso às fontes da cultura nacional, apoiará e incentivará a valorização e a difusão das manifestações culturais, destacadamente as populares, indígenas e afro-brasileiras e de outros grupos participantes do processo civilizatório nacional. Nesse sentido, já considerou tombados todos os documentos e os sítios detentores de reminiscências históricas dos antigos quilombos”.

³⁰ O registro e a averbação dos títulos ou atos constitutivos e declaratórios de direitos reais sobre imóveis quer para sua constituição, transferência e extinção, quer para sua validade em relação a terceiros, quer para sua disponibilidade, são feitos no Registro de Imóveis, de acordo com o art. 172, da Lei nº 6.015 (BRASIL, 1973), em livros próprios.

sendo atribuídos ao Registro de Imóveis por disposição legal, não digam respeito diretamente ao imóvel matriculado; Livro nº 4 ou Indicador Real: serve para relacionar todos os imóveis que figurarem nos demais livros, contendo sua identificação, referência aos números de ordem dos outros livros e anotações necessárias. É uma espécie de índice geral de todos os imóveis existentes na circunscrição do cartório imobiliário; e o Livro nº 5 ou Indicador Pessoal: é o repositório dos nomes de todas as pessoas que, individual ou coletivamente, ativa ou passivamente, direta ou indiretamente, figuram nos demais livros. É um índice geral com o nome de todas as pessoas que, de algum modo, sejam partes em transações envolvendo imóveis pertencentes à circunscrição do cartório imobiliário. Os livros de registros só sairão do cartório mediante autorização judicial, e podem ser substituídos por fichas ou folhas soltas, escrituradas mecanicamente (com exceção do livro nº 1 – Protocolo).

E, ainda, é obrigatória a manutenção do Livro Auxiliar, para cadastro especial de imóveis adquiridos por pessoas estrangeiras físicas e jurídicas previsto no art. 10, da Lei nº 5.709, de 7 de outubro de 1971 (BRASIL, 1971) e art. 15, do Decreto nº 74.965, de 26 de novembro de 1974 (BRASIL, 1974).

No Registro de Imóveis são feitos a matrícula, o registro e a averbação de atos referentes a imóveis ou a direitos a eles relacionados. Na designação genérica de registro estão abrangidas a transcrição e a inscrição de que tratavam o Código Civil anterior e o Decreto nº 4.857/39 (BRASIL, 1939), portanto, atualmente qualquer ato que venha a transferir domínio ou instituir ônus reais, será objeto de registro, e não mais de transcrição ou inscrição, respectivamente, como era no sistema anterior. O novo Código Civil (BRASIL, 2002), em seu art. 1.245 e seguintes, corrigiu essa distorção terminológica.

A matrícula, por sua vez, é um ato registral, realizado pelo Registro de Imóveis, que visa à identificação de um imóvel, caracterizando-o e confrontando-o, conferindo-lhe um número de ordem pelo qual será identificado, sem criar, conferir ou modificar direitos (DINIZ, 1992, p. 47). É o certificado de ingresso do imóvel no mundo jurídico. Cada matrícula corresponde a um único imóvel e cada imóvel tem a sua própria matrícula (fólio real).³¹

DINIZ (1992, p. 47), entende que a finalidade da matrícula é a constituição de um registro fundiário, mediante rigoroso controle e exatidão das indicações nela contidas, de modo que, completada a matrícula de todos os bens imóveis situados no Brasil, ter-se-á um cadastro geral da propriedade imobiliária. É um ato de registro

³¹ No sistema registral anterior à Lei nº 6.015/73 (BRASIL, 1973) admitia-se a transcrição referente a mais de um imóvel sob o mesmo número de ordem.

(em sentido lato), até porque “matrícula” significa uma inscrição inicial, ou seja, a matrícula será efetuada por ocasião do primeiro registro, mediante os elementos constantes do título apresentado e do registro anterior nele mencionado.

O Título de Reconhecimento de Domínio a ser expedido pelo poder público para os remanescentes das comunidades de quilombos deverá conter os requisitos mínimos exigidos pela Lei de Registros Públicos (BRASIL, 1973) para ingresso no Registro de Imóveis, tais como, a identificação do ente público (União, Estados, Municípios ou Distrito Federal) e dos remanescentes quilombolas; a perfeita identificação da área titulada; e a menção ao registro imobiliário anterior, se houver.

Nota-se, que a dificuldade maior para o registrador diante do Título de Reconhecimento, que está para ser registrado, reside na ausência de procedimentos eficazes para exercer posteriormente o controle da disponibilidade da área decorrente de eventual mutação do domínio da parcela ideal (sucessão *causa mortis*, abandono de parcela) e da especialidade subjetiva, isto é, a identificação do titular da fração ideal.

Com efeito, apresentando-se-lhe um Título de Reconhecimento de Domínio, em favor dos remanescentes quilombolas, à míngua de um procedimento específico, o oficial procederá ao seu registro na matrícula respectiva, ou, na hipótese de surgimento de uma nova área rural decorrente de desapropriação de vários outros imóveis abrangidos total ou parcialmente pelo perímetro do quilombo, será aberta uma nova matrícula com a descrição dessa área e, em seguida, far-se-á o registro do Título, observando que, para cada remanescente, haverá um registro para sua fração ideal na totalidade do imóvel, ou, como preconizado no Decreto 4.887 (BRASIL, 2003), apenas um registro em nome da associação dos remanescentes quilombolas que os represente.

Espera-se que a relação nominal no Título de todas as pessoas que integram a comunidade quilombola seja feita a partir de levantamento do Incra quando da aplicação da Instrução Normativa nº 20 (BRASIL, 2005), que em seu art. 10, inciso III, já designa o Instituto para promover o “cadastramento das famílias remanescentes de comunidades de quilombos, utilizando-se formulários específicos do Sipra”³² facilitando, com isso o reconhecimento e a identificação das pessoas que serão beneficiadas com o Título. No entanto, observa-se que é impraticável para o registrador anotar no Registro Geral – Livro nº 2 – o nome de cada um dos remanescentes quilombolas, situação que poderá prejudicar a boa ordem dos atos registrários.

³²Sistema de Informações de Projetos de Assentamento (Incra).

Como visto, o direito às terras ocupadas pelos remanescentes quilombolas já lhes está reconhecido pela Constituição Federal (BRASIL, 1988). O Título de Reconhecimento é apenas o documento hábil para materializar a área pertencente aos quilombolas, a qual foi identificada e demarcada em procedimento administrativo próprio. A efetiva publicidade e garantia do direito real se dá com o registro imobiliário do Título.

Cada um dos remanescentes deverá ter reconhecido o direito a uma fração ideal³³ do imóvel correspondente ao perímetro ocupado pela comunidade remanescente dos quilombos. Assim, deverá ser aberta uma matrícula no Livro 2 para a área identificada como sendo de propriedade dos remanescentes quilombolas, fazendo-se nessa matrícula tantos registros quantas forem às pessoas tituladas, tendo em vista que o imóvel matriculado deve ser entendido como um todo, pois é inadmissível a “matrícula de parte ideal, já que a lei exige como um de seus requisitos a perfeita identificação do imóvel registrando, com indicação de seus caracteres” (DINIZ, 1992, p. 48).

Evidentemente que na hipótese de se fazerem vários registros na mesma matrícula, o que não será raro de acontecer em face da numerosa população de remanescentes quilombolas, o controle dos demais atos registraes (outros registros e averbações) se tornará difícil e impraticável para o oficial do registro de imóveis.

Para se ter uma idéia, em todo o Brasil, Treccani (2006, p. 234/251) relaciona 3.110 comunidades remanescentes de quilombolas. Num levantamento pessoal, Treccani (2006, p. 138), constatou-se a expedição de 61 Títulos de reconhecimento de domínio, no período de novembro de 1995 a janeiro de 2006, beneficiando 116 comunidades e 7.387 famílias, nos Estados do PA, GO, BA, SP, PE, MA, AP, MT, MS, SE, RJ e MG.

Assim, ocorrendo, por exemplo, o falecimento de um dos remanescentes quilombolas aquinhado com uma fração ideal no imóvel, sua parte será transmitida aos seus sucessores, integralmente, sendo necessário o registro do formal de partilha³⁴ na mesma matrícula da área total do imóvel. Os herdeiros, nessa hipótese, receberão sua parte gravada com a cláusula de inalienabilidade,

³³Fração ideal, parte ideal, quota-parte, significam a mesma coisa, e representam percentagem do direito de propriedade que se exerce sobre o imóvel. A parte ideal não tem configuração física, “por existir apenas na representação mental” e, por não se constituir imóvel, “não pode ter matrícula autônoma” (CARVALHO, 1998, p. 358).

³⁴Ou certidão de pagamento de quinhão hereditário, quando este não exceder 5 vezes o salário mínimo vigente (parágrafo único, do art. 1.027, do Código de Processo Civil).

cujos efeitos, embora perpétuos³⁵, impedem a alienação da fração a terceiros, mas não aos próprios sucessores do *de cujus*.

Ainda na hipótese da sucessão hereditária, o registro do formal de partilha será mais um, dentre tantos outros registros já existentes na matrícula da área ocupada por remanescentes dos quilombos. Acrescente-se que juntamente com esses inúmeros registros estarão as averbações das cláusulas de inalienabilidade, impenhorabilidade e imprescritibilidade impostas no Título.

Obviamente que o controle desses atos registrários será de difícil execução, podendo confundir o registrador na sua função de examinar a legalidade e os requisitos formais dos Títulos relacionados aos remanescentes quilombolas que lhe forem apresentados para registro, em especial no que diz respeito à observância dos princípios da especialidade subjetiva e da disponibilidade do domínio.

Essas dificuldades poderiam ser superadas com a adoção de um livro auxiliar para cadastro das terras adquiridas pelos remanescentes quilombolas, tendo como parâmetro, em razão da ausência de literatura especializada sobre este tema, o cadastro especial de terras rurais adquiridas por pessoa estrangeira existente no Registro de Imóveis, conforme estabelecido no Decreto nº 74.965, de 26 de novembro de 1974 (BRASIL, 1974).

Após a matrícula da área e o respectivo registro do título de reconhecimento de domínio no Livro 2 – Registro Geral –, poderia ser feita a transcrição, por extrato, em livro auxiliar, os nomes das pessoas que constituiriam a comunidade quilombola com suas respectivas famílias, fazendo-se remissão ao registro de suas partes ideais. Ainda no livro auxiliar, numa coluna para averbações, poderiam ser anotadas ocorrências supervenientes, como, por exemplo, falecimento do remanescente da comunidade quilombola, ou modificação da titularidade em razão de abandono da área.

4. CONCLUSÃO

1. O direito de propriedade das terras ocupadas pelos remanescentes das comunidades quilombolas está reconhecido constitucionalmente, devendo o

³⁵Em regra, a cláusula de inalienabilidade impede a alienação do imóvel “[...] durante um lapso temporal ou por toda a vida do beneficiado” (RIZZARDO, 2006, p. 51). A inalienabilidade perpétua que grava o domínio das terras quilombolas, é exceção a essa regra por força do tombamento constitucional para manutenção dos valores históricos que envolvem essas comunidades.

poder público emitir-lhes os respectivos títulos de reconhecimento de domínio, contudo, entende-se que a expedição do título de reconhecimento de domínio em nome exclusivamente da associação das comunidades quilombolas prejudica os seus remanescentes não associados que ocupam a área titulada, tornando-se inconstitucional a exigência de formação de associação como pré-requisito para a expedição do título.

2. Os procedimentos administrativos estabelecidos pelo Inbra para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos atendem a ordem constitucional, possibilitando a expedição do título de reconhecimento de domínio em conformidade com os princípios norteadores dos atos pertinentes ao Registro de Imóveis.

3. A Lei de Registros Públicos, embora não preveja o registro do reconhecimento de domínio das terras quilombolas, autoriza o Registro de Imóveis a receber os títulos expedidos pelo Estado, sendo necessária a instituição de um procedimento específico e diferenciado, mediante lei federal, para o ingresso do título de reconhecimento de domínio expedido aos remanescentes das comunidades quilombolas, para garantia da observância dos princípios da disponibilidade e da especialidade que regem os atos registrários imobiliários, como, por exemplo, a adoção no Registro de Imóveis de um livro auxiliar para anotar eventuais modificações na titularidade do domínio das partes ideais.

REFERÊNCIAS

BATALHA, Wilson de Souza Campos. *Comentários à lei de registros públicos*. V. II. Rio de Janeiro: 1997.

BRASIL. ADCT (1988). Constituição Federal. Constituição federal, Código Civil (2002/1916), Código de Processo Civil, Código Penal, Código de Processo Penal e legislação complementar. Barueri: Manole, 2003.

_____. Código Civil (1916). Lei nº 3.071, de 1º de janeiro de 1916. Constituição federal, Código Civil (2002/1916), Código de Processo Civil, Código Penal, Código de Processo Penal e legislação complementar. Barueri: Manole, 2003.

_____. Código Civil (2002). Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Constituição federal, Código Civil (2002/1916), Código de Processo Civil, Código Penal, Código de Processo Penal e legislação complementar. Barueri: Manole, 2003.

_____. Constituição Federal (1988). Constituição federal, Código Civil (2002/1916),

Código de Processo Civil, Código Penal, Código de Processo Penal e legislação complementar. Barueri: Manole, 2003.

_____. Lei nº 5.709, de 7 de outubro de 1971. Regula a aquisição de imóvel rural por estrangeiro residente no país ou pessoa jurídica estrangeira autorizada a funcionar no Brasil, e dá outras providências. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L5709.htm . Acesso em: 13/9/2006.

_____. Lei de Registros Públicos (1973). Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973. Dispõe sobre os registros públicos, e dá outras providências. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L6015.htm . Acesso em: 13/9/2006.

_____. Decreto (1939). Decreto nº 4.857, de 9 de novembro de 1939. Dispõe sobre a execução dos serviços concernentes aos registros públicos estabelecidos pelo Código Civil. Coletânea: legislação agrária, legislação de registros públicos, jurisprudência. Brasil. Ministério Extraordinário para Assuntos Fundiários. Programa Nacional de Política Fundiária. Elaboração de Maria Jovita Wolney Valente. Brasília: 1983.

_____. Decreto (2002). Decreto nº 4.449, de 31 de outubro de 2002. Regulamenta a Lei nº 10.267, de 28 de agosto de 2001, que altera dispositivos das Leis nºs. 4.947, de 6 de abril de 1966; 5.868, de 12 de dezembro de 1972; 6.015, de 31 de dezembro de 1973; 6.739, de 5 de dezembro de 1979; e 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e dá outras providências. Disponível no site https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4449.htm Acesso em 13/9/2006.

_____. Decreto (2005). Decreto nº 5.570, de 31 de outubro de 2005. Dá nova redação a dispositivos do Decreto nº 4.449, de 30 de outubro de 2002, e dá outras providências. Disponível no site https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5570.htm Acesso em 13/9/2006.

_____. Decreto (2003). Decreto nº 4.887, de 20 de novembro de 2003. Regulamenta o procedimento para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos de que trata o art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/D4887.htm . Acesso em: 13/9/2006.

_____. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. (Incra). Instrução Normativa nº 16, de 24 de março de 2004 (revogada). Regulamenta o procedimento para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos de que trata o art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Disponível em <http://www>.

inca.gov.br/ (legislação). Acesso em: 13/9/2006.

_____. (2005) Instrução Normativa nº 20, de 19 de setembro de 2005. Regulamenta o procedimento para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação, desintrusão, titulação e registro das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos de que tratam o Art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal de 1988 e o Decreto nº 4.887, de 20 de novembro de 2003. Disponível em <http://www.inca.gov.br/> (legislação). Acesso em: 13/9/2006.

BULOS, Uadi Lammêgo. *Constituição Federal anotada*. São Paulo: Saraiva, 2005.

CARVALHO, Afrânio de. *Registro de Imóveis*. Rio de Janeiro: Forense, 1998.

CENEVIVA, Walter. *Lei dos Registros Públicos comentada*. São Paulo: Saraiva, 2005.

CENTROPELODIREITO À MORADIA CONTRA DESPEJOS. (Cohre). *Direito à moradia e territórios étnicos; proteção legal e violação de direitos das comunidades de quilombos no Brasil*. Org. Letícia Marques. Porto Alegre: Ética Impressora, 2005.

DINIZ, Maria Helena. *Sistemas de Registros de Imóveis*. São Paulo: Saraiva, 1992.

GAMA, Alcides Moreira da. *O direito de propriedade das terras ocupadas pelas comunidades descendentes de quilombos*. Jus Navigandi, Teresina, ano 9, n. 825, 6 out. 2005. Disponível em: <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=7396> . Acesso em: 11/10/2006

MELO JR. Regnoberto M de. *Lei de Registros Públicos comentada*. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 2003.

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE MINAS GERAIS. Pró-reitoria de graduação. Sistema de Bibliotecas. Padrão PUC Minas de normalização: normas da ABNT para apresentação de artigos de periódicos científicos. Belo Horizonte, 2006. Disponível em <http://www.pucminas.br/biblioteca/>

RIZZARDO, Arnaldo. *Direito das coisas*. Rio de Janeiro: Forense, 2006.

SANTILLI, Juliana. *Socioambientalismo e novos direitos*. Proteção jurídica à diversidade biológica e cultural. São Paulo: Peirópolis, 2005.

SILVA, José Afonso da. *Aplicabilidade das normas constitucionais*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1968.

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. São Paulo: Malheiros Editores, 1994.

TRECCANI, Girolamo Domenico. *Terras de quilombo, camimbos e entraves do processo de titulação*. Belém: Secretaria Executiva de Justiça, Programa Raízes, 2006.

TITULAÇÃO DE TERRITÓRIO QUILOMBOLA INCIDENTE EM TERRENOS DE MARINHA: LIMITES DE ALCANCE DAS NORMAS GARANTIDORAS DA PROPRIEDADE ESTATAL FRENTE AO ARTIGO 68 DO ADCT DA CF/88

SORAIA DA ROSA MENDES

Mestre em Ciência Política pela Universidade Federal do RS – UFRGS. Pós Graduada em Direitos Humanos pelo CESUSC – Santa Catarina. Advogada e consultora em Direitos Humanos. Professora do Centro Universitário do Distrito Federal – UniDF. Professora da Faculdade de Direito da Universidade de Brasília – UnB

INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988 é um marco na recente história democrática brasileira. Não por outro motivo, quis o legislador constituinte determinar, nos termos do artigo 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, que “aos remanescentes das comunidades dos quilombos que estejam ocupando suas terras é reconhecida a propriedade definitiva, devendo o Estado emitir-lhes os títulos respectivos”.

O presente artigo sustenta a possibilidade de titulação de território quilombola incidente em terrenos de marinha, mediante a análise dos limites de alcance das normas garantidoras da propriedade estatal frente ao artigo 68 do ADCT da CF/88. Contudo, sempre que interesses (particulares ou estatais) se encontram na iminência de sofrer qualquer limitação decorrente do exercício de direitos e liberdades fundamentais de comunidades quilombolas são cogitadas dúvidas acerca do que é, hodiernamente, um quilombo. Necessário se torna, portanto, tecer breves comentários sobre o conceito que expressa o termo quilombo.

Nesta linha, este trabalho inicia com um breve apanhado jurídico-antropológico sobre o fato social que representam os quilombos no contexto atual, analisando, na seqüência, as bases hermenêuticas de sua configuração como direito humano

fundamental. Por fim, adrede à conclusão, é examinada a competência para a titulação dos territórios quilombolas especialmente incidentes em terrenos de marinha.

O QUILOMBO NO CONTEXTO ATUAL

Preliminarmente, convém esclarecer que o termo quilombo, ainda que guarde um significado histórico, vem sendo “ressemantizado” de modo a não se referir a resíduos ou resquícios arqueológicos de ocupação temporal ou de comprovação biológica. Os quilombos não se tratam de grupos isolados ou de uma população estritamente homogênea. E, outrossim, nem sempre foram constituídos a partir de movimentos insurrecionais ou rebeldes. Em verdade, consistem, sobretudo, grupos que desenvolveram práticas cotidianas de resistência na manutenção e reprodução de seus modos de vida característicos e na consolidação de um território próprio (O'DWYER, 2002).

Como ressalta O'Dwyer, o texto constitucional não evoca apenas uma “identidade histórica” que pode ser assumida e acionada na forma da lei. Para a pesquisadora, segundo o texto, é preciso, sobretudo, que esses sujeitos históricos presumíveis existam no presente e tenham como condição básica o fato de ocupar uma terra que, por direito, deverá ser titulada em seu nome, de acordo com o art. 68 do ADCT. Para ela:

(...) qualquer invocação do passado deve corresponder a uma forma atual de existência capaz de realizar-se a partir de outros sistemas de relações que marcam seu lugar num universo social determinado (O'DWYER, 2002, p. 14).

No sentido do até aqui exposto, o art. 68 do ADCT precisa ser compreendido como norma de direito fundamental que não apresenta qualquer marco temporal quanto a antiguidade da ocupação, nem determina que haja uma coincidência entre a ocupação originária e a atual.

O fundamental, para fins de assegurar o direito ali previsto, é que de comunidades remanescentes de quilombos se cuide e que concorrentemente, se lhe agregue a ocupação enquanto tal. Assim, os dois termos – remanescentes de comunidades de quilombos e ocupação de terras – estão em relação de complementariedade e acessoriedade, de tal forma que a compreensão de um decorre necessariamente do alcance do outro. E estes, e apenas estes, são necessários à interpretação do comando constitucional (DUPRAT, 2002, p. 283).

Andou bem, portanto, o Decreto 4.887, de 20 de novembro de 2004, ao considerar quilombos as comunidades conformadas por indivíduos de ancestralidade presumidamente negra que enfrentando o racismo endêmico existente na sociedade e instituições brasileiras permanecem em luta por seus territórios¹.

Destarte, consoante o disposto no texto legal, descartadas estão quaisquer hipóteses de que territórios sejam considerados, ou desconsiderados, quilombos mediante aferição de critérios de natureza biológica ou histórica.

OS TERRENOS DE MARINHA E A PROPRIEDADE DAS TERRAS DOS REMANESCENTES DAS COMUNIDADES DE QUILOMBOS: A VONTADE DE CONSTITUIÇÃO²

Os terrenos de marinha são as áreas situadas na costa marítima, as que contornam as ilhas, as margens dos rios e das lagoas, em faixa de 33 metros medidos a partir da posição preamar médio de 1831, desde que nas águas adjacentes se faça sentir a influência de marés com oscilação mínima de cinco centímetros³.

Assim como seus acrescidos, as também chamadas “marinhas” são bens de domínio da União sujeitos ao instituto da enfiteuse, cujo controle patrimonial compete à Secretaria do Patrimônio da União (SPU), órgão do Ministério do Planejamento.

A toda vista restam inquestionáveis os fatos de serem os terrenos de marinha próprios da União e de ser a norma que lhe confere tal status de natureza constitucional (art. 20, VII da CF/88), assim como o é a regra que a estes impõe o regime da enfiteuse (art. 49, §3º ADCT). Entretanto, nenhuma norma, mesmo consignada no texto constitucional, pode ser eleita como prioritária quando a ela se contrapõe um direito ou liberdade fundamental. Assim vejamos.

A Constituição Federal de 1988 reconhece o Estado brasileiro como pluriétnico e multicultural na medida em que assegura aos diversos grupos formadores dessa nacionalidade o exercício pleno de seus direitos e liberdades fundamentais. O texto constitucional impõe ao Estado brasileiro o dever de garantir a todos o pleno exercício dos direitos culturais mediante o apoio e incentivo à valorização e difusão

¹Vide artigo 2º do Decreto 4887/2004.

²Segundo Konrad Hesse, mais do que buscar a literalidade do texto constitucional é necessário sempre perquirir sobre a “vontade de constituição” como elemento que lhe confere validade e factibilidade. Neste sentido, vide Hesse, Konrad. *A força normativa da Constituição*. Porto Alegre: Safe, 1991.

³Vide definição legal nos arts. 2º e 3º do Decreto-lei 9.760/46.

das manifestações culturais populares, indígenas e afro-brasileiras traduzidas em seus modos de criar, fazer e viver⁴.

Como afirma Débora Duprat, o artigo 68 do ADCT:

(...) trata-se, a toda evidência, de norma que veicula disposição típica de direito fundamental por disponibilizar a estes grupos o direito à vida significativamente compartilhada, por permitir-lhes a eleição de seu próprio destino, por assegurar-lhes, ao fim e ao cabo, a liberdade, que lhes permite instaurar novos processos, escolhendo fins e elegendo os meios necessários para a sua realização, e não mais submetê-los a uma ordem pautada na homogeneidade, em que o específico de sua identidade se perdia na assimilação ao todo. É, ainda, o direito de igualdade que se materializa concretamente, assim configurada como igual direito de todos à afirmação e tutela e sua própria identidade (DUPRAT, 2002, p. 285).

As normas constitucionais fundamentais insculpidas na Constituição Federal de 1988 não podem e não devem ser parte de uma carta de boas intenções, ao lado da qual, como aponta o historiador Décio Freitas, impera uma constituição não escrita que se sobrepõe à primeira. Os direitos fundamentais carecem de eficácia. E esta eficácia depende da ação do Poder Público.

Os órgãos da administração encontram-se vinculados aos direitos fundamentais. Devendo aplicar as regras jurídicas de conformidade com estes. Pois, a não-observância destes postulados poderá levar à invalidação judicial dos atos administrativos contrários aos mesmos. Como ressalta Ingo Sarlet, o que importa frisar é:

(...) a necessidade de os órgãos públicos observarem nas suas decisões os parâmetros contidos na ordem de valores da Constituição, especialmente dos direitos fundamentais, o que assume especial relevo na esfera da aplicação e interpretação de conceitos abertos e cláusulas gerais, assim como no exercício da atividade discricionária. (SARLET, 2001, p. 331-332).

Não basta, portanto, ao administrador público, afirmar o fato de constituírem os terrenos de marinha próprios nacionais, por força do artigo 20, VII, e assim considerá-los insuscetíveis de transferência à propriedade particular nos termos do disposto no ADCT. Este é procedimento interpretativo absolutamente limitado ao processo silogístico de subsunção dos fatos à norma eleita como prioritária, sem considerar tratar-se o artigo 68 de norma fundamental.

⁴Vide art. 215, caput, e §1º c/c art. 216, I e II da CF/88.

Ao contrário do que pressupunha o positivismo, o operador do Direito precisa estar ciente de que mais de uma norma válida pode apresentar-se como adequada ao problema. Não se tratando de ponderação de princípios, mas de encontrar a norma adequada. Ou seja, de encontrar “a chave única que poderá abrir a porta” (CRUZ, 2004, pg. 226).

Toda a argumentação destinada a aplicar o direito é limitada pelos direitos fundamentais. No caso dos territórios quilombolas o limite são os direitos fundamentais a condições de vida garantidas social, técnica e ecologicamente, necessárias para o aproveitamento, em igualdade de chances, (1) dos direitos à maior medida possível de iguais liberdades subjetivas de ação; (2) da configuração politicamente autônoma do status de um membro numa associação voluntária de parceiros do direito; (3) da possibilidade de postulação judicial de direitos e da configuração politicamente autônoma da proteção jurídica individual; e (4) dos direitos fundamentais à participação em igualdade de chances, em processos de formação da opinião e da vontade, nos quais os civis exercitam sua autonomia política e através dos quais criam o direito legítimo⁵ (HABERMAS, 2003).

Os direitos fundamentais constituem o parâmetro hermenêutico de toda a ordem jurídica. Competindo ao operador do direito avaliar a adequação da norma a uma situação concreta. Ou seja, como leciona Álvaro Ricardo de Souza Cruz, o operador “deverá examinar a identidade, ou não, do significante contido nas expressões incluídas na norma diante dos elementos descritivos do caso” (CRUZ, 2004, p. 225).

Como ressalta o doutrinador, amparado nos ensinamentos de Jürgen Habermas, o Direito situa-se entre a Moral e a Política. Moral que se resume em um procedimento de direitos admissíveis em função da justiça e da reciprocidade; e política que se caracteriza pela consideração imparcial de valores e da escolha racional dos meios colimados aos fins desejados pela comunidade.

⁵ Segundo o pensador alemão Jürgen Habermas, a introdução *in abstracto* de categorias de direitos fundamentais fornece o código jurídico determinante do status das pessoas de direito. Para ele, referido código é composto por cinco categorias de direitos fundamentais: (1) direitos fundamentais que resultam da configuração politicamente autônoma do direito à maior medida possível de iguais liberdades subjetivas de ação; (2) direitos fundamentais que resultam da configuração politicamente autônoma do status de um membro numa associação voluntária de parceiros do direito; (3) direitos fundamentais que resultam imediatamente da possibilidade de postulação judicial de direitos e da configuração politicamente autônoma da proteção jurídica individual; (4) direitos fundamentais à participação em igualdade de chances, em processos de formação da opinião e da vontade, nos quais os civis exercitam sua autonomia política e através dos quais criam o direito legítimo; e (5) direitos fundamentais a condições de vida garantidas social, técnica e ecologicamente, na medida em que isso for necessário para um aproveitamento, em igualdade de chances, dos direitos anteriormente referidos. HABERMAS, Jürgen. *Direito e democracia: entre a facticidade e validade*. Vol. I. 2ª ed. Rio de Janeiro: 2003.

De outra banda, para Barroso, a nova interpretação constitucional assenta-se no reconhecimento de que as cláusulas constitucionais, por seu conteúdo aberto, principiológico e extremamente dependente da realidade subjacente, não se prestam ao sentido unívoco e objetivo que “uma certa” tradição exegética pode lhe conferir. Para ele é pelos elementos do caso concreto, dos princípios a serem preservados e dos fins a serem realizados que será determinado o sentido da norma visando a produção da solução constitucionalmente adequada para o problema a ser resolvido (BARROSO, 2005).

A Constituição tem de ser interpretada globalmente. Necessário se faz, pois, buscar no conjunto da Carta Magna o sentido da norma que reconhece a propriedade definitiva às comunidades remanescentes de quilombos das terras que estejam ocupando e que impõe ao Estado o dever de emitir-lhes o título.

A solução constitucionalmente adequada deve ser buscada nos elementos do caso concreto, nos princípios a serem preservados e nos fins a serem realizados. Tal é o caso da dicotomia posta entre terrenos de marinha versus territórios de comunidades remanescentes de quilombos.

Somente o intérprete limitado aos princípios de uma lógica unidirecional (premissa maior – premissa menor) optaria por uma norma, que embora constitucional, como é o caso do artigo 20, VII c/c art. 49, §3º do ADCT, não se reveste como direito fundamental.

A TITULAÇÃO DAS TERRAS DOS REMANESCENTES DE QUILOMBOS

Como já mencionado, restou consignado no texto do Decreto 4.887, de 20 de novembro de 2003, serem considerados remanescentes das comunidades quilombolas os grupos étnico-raciais, segundo critérios de auto-atribuição, com trajetória histórica própria, dotados de relações territoriais específicas, com presunção de ancestralidade negra relacionada com a resistência à opressão histórica sofrida, mediante a autodefinição dos próprios (art. 2º, § 1º).

Note-se que a propriedade quilombola é resguardada pelo direito fundamental de propriedade previsto no artigo 5º, XXII.

Embora não seja objeto deste artigo discutir o direito de propriedade, nos termos do artigo concernente aos direitos individuais e coletivos, vale ressaltar que a propriedade constitucionalmente elevada à categoria de direito fundamental, é a

dotada de função individual, ou seja, a que garanta a subsistência de seus titulares.

Eros Roberto Grau afirma que fundamentos distintos justificam a propriedade dotada de função individual e a propriedade dotada de função social. Segundo seus ensinamentos, a primeira somente se justifica na medida em que corresponda à garantia de que o indivíduo possa prover a sua subsistência e de sua família. Esta é a propriedade protegida pelo Texto Constitucional!

Segundo José Afonso da Silva os conservadores da constituinte insistiram para que a propriedade privada figurasse como um dos princípios da ordem econômica, sem perceber que, com isso estavam relativizando o conceito de propriedade, porque submetendo-o aos ditames da justiça social, de sorte que se pode dizer que ela só é legítima enquanto cumpra uma função dirigida à função social.

O direito de propriedade conferido aos quilombolas, mesmo de natureza coletiva, destina-se à sustentabilidade das comunidades e está, portanto, garantido nos termos do artigo 5º.

Por conseqüência, descartada está qualquer possibilidade de considerar a norma constitucional do artigo 49, §3º do ADCT como uma limitadora do direito fundamental ao acesso à terra pelas comunidades remanescentes de quilombos. O artigo 68 do ADCT é claro ao reconhecer a “propriedade definitiva”. O que exclui, portanto, da possibilidade interpretativa a emissão pelo Estado de um título precário ou limitado ao domínio útil.

A enfitese (art. 49, §3º do ADCT) não é direito de propriedade. Consiste, sim, em direito real sobre a propriedade. O aforamento é juridicamente inferior à propriedade plena, porque é sujeito à caducidade, ou seja, passível de consolidação do domínio pleno em favor do senhorio nos casos em que lei o determina. Não foi esta a intenção do constituinte de 1988.

Por outro lado, convém registrar, que de idêntico mal padece qualquer argumentação que redunde em concessão de direito de uso como solução ao caso de territórios quilombolas. Quiçá, seja esta ainda pior alternativa. Pois, neste caso, nem mesmo com norma constitucional, como é o caso da enfitese, estaria o direito fundamental em confronto.

Nos termos do Decreto, no intuito de dar efetividade ao art. 68 do ADCT, compete ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) a identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e **titulação** das terras ocupadas pelos remanescentes das comunidades de quilombos. Sendo que, especificamente quanto aos terrenos de marinha, dispõe:

Art. 10. Quando as terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos incidirem em terrenos de marinha, marginais de rios, ilhas e lagos, o **INCRA e a Secretaria do Patrimônio da União** tomarão as medidas cabíveis para a expedição do título.

Conforme o Decreto dispõe ainda:

Art. 11. Quando as terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos estiverem sobrepostas às unidades de conservação constituídas, às áreas de segurança nacional, à faixa de fronteira e às terras indígenas, o INCRA, o IBAMA, a Secretaria-Executiva do Conselho de Defesa Nacional, a FUNAI e a Fundação Cultural Palmares tomarão as medidas cabíveis visando garantir a sustentabilidade destas comunidades, conciliando o interesse do Estado.

Portanto, não se cogita a não titulação seja em terrenos de marinha, seja em áreas sobrepostas às unidades de conservação constituídas, às áreas de segurança nacional, à faixa de fronteira e às terras indígenas. Pelo contrário, a conciliação de interesses de que trata o artigo refere-se à garantia da **sustentabilidade** da comunidade, o que pressupõe reconhecimento e titulação prévios.

CONCLUSÃO

Embora de natureza constitucional as regras que incluem as marinhas como próprias da União e as sujeitam ao regime enfiteutico, não possuem o condão de suplantar direitos fundamentais de ordem sociocultural, tal como o previsto no artigo 68 do ADCT.

Neste sentido, compete à SPU tomar todas as medidas necessárias para destinar os imóveis que estiverem sob seu controle aos fins de titulação de tais territórios a ser procedido pelo Incra, nos termos do que dispõe o Decreto 4887 de 20 de novembro de 2003.

Nada autoriza que aos quilombolas seja conferido algo menos que o domínio pleno sobre seus territórios. O Estado tem a obrigação de emitir tais títulos em seu favor. Isto significa efetivar parcela de direito à reparação ainda devida ao povo negro deste país.

REFERÊNCIAS

BARROSO, Luís Roberto. O começo da história. A nova interpretação constitucional e o papel dos princípios no direito brasileiro. In: BARROSO, Luís Roberto. *Temas de direito constitucional*. Tomo III. Rio de Janeiro: Renovar, 2005.

CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 05 DE OUTUBRO DE 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao_Compilado.htm. Acesso em: 24/05/07.

CRUZ, Álvaro Ricardo de Souza. *Jurisdição constitucional democrática*. Belo Horizonte: Del Rey, 2004.

DECRETO Nº 4.887, DE 20 DE NOVEMBRO DE 2003. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/D4887.htm. Acesso em: 24/05/07.

DECRETO-LEI Nº 9.760, DE 5 DE SETEMBRO DE 1946. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del9760compilado.htm. Acesso em: 24/05/07.

DUPRAT, Débora Macedo. Breves considerações sobre o Decreto nº 3.912/01. In: O'DWYER, Eliane Cantarino (org.). *Quilombos: identidade étnica e territorialidade*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2002.

GRAU, Eros Roberto. *A ordem econômica na Constituição de 1988* (interpretação e crítica). 11ª ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

HABERMAS, Jürgen. *Direito e democracia: entre a facticidade e validade*. Vol. I. 2ª ed. Rio de Janeiro: 2003.

HESSE, Konrad. *A força normativa da Constituição*. Porto Alegre: Safe, 1991.

MENDES, Soraia da Rosa. A liberdade negra e a eficácia do acesso à terra pelos remanescentes de quilombos. In: Amaro, Luiz Carlos (org.). *Afro-brasileiros: história e realidade*. Porto Alegre: EST, 2005.

O'DWYER, Eliane Cantarino. Introdução. In: O'DWYER, Eliane Cantarino (org.). *Quilombos: identidade étnica e territorialidade*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2002.

SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001.

A PEDRA MUIRAQUITÃ: O CASO DO RIO URUARÁ NO ENFRENTAMENTO DOS POVOS DA FLORESTA ÀS MADEIREIRAS NA AMAZÔNIA

MAURÍCIO TORRES

mautorres@usp.br

Ao sofrer o assim das coisas, ele, no oco sem beiras, debaixo do peso, sem queixa, exemploso.

Guimarães Rosa – Primeiras estórias

1. CABOCLOS, ÍNDIOS E QUILOMBOLAS: A PESTE DO “DESENVOLVIMENTO”

A irracionalidade dos atuais governos na Amazônia ecoa com fidelidade – ainda que sem a mesma transparência – a década de 1970, quando, durante a ditadura militar, a Amazônia vivia sob os augúrios de um Estado que tudo apostava na premissa de que o único caminho para o desenvolvimento seria pela adesão do grande investidor privado. A implantação do grande capital, sinonímia de progresso justificava tudo e legitimou, além de uma bárbara degradação ambiental, também o massacre dos povos da floresta – o mais concreto obstáculo ao, tão sonhado, “desenvolvimento”.

E o *constructo* ideológico do “desenvolvimento”, expressava uma concepção bandeirante que demandava um aparato político e jurídico para se ordenar o território de modo a viabilizar, a grandes grupos econômicos, o acesso à terra. Exacerbava-se a função da produtividade que implicava um domínio sistêmico do homem sobre o meio e sobre os outros homens. Nesse contexto, aculturar um povo significava subjugar-lo a um padrão tecnológico que se presumisse superior, baseado em uma pseudo modernidade racional sem nenhuma outra perspectiva além do lucro. A força dessa representação inibe o pensar a história se não pelos processos

de dominação da natureza e da apropriação do trabalho, processos que fundam na atividade produtiva o postulado explicativo da essência social. O processo de produção, assim, se firma como uma seqüência natural e lógica de etapas na direção evidente da maior produtividade⁶.

“Homens sem terra à terra sem homens”. O ditador Emílio Garrastazu Médici leva os créditos autorais dessa emblemática “pérola”. Sintomaticamente, o então presidente do Brasil, quinhentos anos depois, reproduzia com precisão milimétrica, sem o saber, o pior aspecto da mentalidade dos colonizadores, que relegavam à condição não-humana toda uma população. De fato, para os militares, aquela era uma terra sem homens. As inúmeras comunidades indígenas, bem como outras populações locais, não contavam, não eram gente. Estavam – como permanecem – muito longe de atingir tal *status*. Esse esvaziamento cultural, e até humano, “justificaria” seu extermínio e a tomada de suas terras.

Muito atual, esse pensar é usado no intuito de negar os direitos de índios, quilombolas, ribeirinhos e abrir caminho ao saque de suas florestas em benefício de grileiros e madeireiros. Em um mundo onde a hierarquia e a submissão dessa gente devem ser entendidas como natural e inexorável, sua reação à dominação e à expropriação é rotulada como anomalia e revolta. Daí, o velho recurso da criminalização e desmoralização de qualquer forma de resistência vinda dos pobres do campo⁷. Contra eles, comumente, as truculentas oligarquias locais (ou não) dispõem de milícias privadas ou têm ao dispor forças policiais militarizadas para fazerem valer, pela truculência, seus interesses econômicos⁸. A violência da polícia brasileira é constitutiva da instituição e norma no controle cotidiano da população. A polícia age de maneira explícita. Protege a pequena elite pondo-se a combater toda uma população oprimida. Assume funções de triagem, isolamento, controle de acesso a terra etc.⁹. Aliás, não é só no campo que os pobres carregam os estigmas que os marcam como mira da violência institucionalizada, como lembra a filósofa Marilena Chauí:

⁶ Cf. BRESCIANI, Maria Stella Martins. “Lógica e dissonância – sociedade de trabalho: lei, ciência e resistência operária”. *Revista Brasileira de História*, São Paulo, ANPUH; Marco Zero, v. 6, n. 11 (Sociedade e trabalho na História. Organizado por Déa Ribeiro Fenelon), pp. 7-44, set. 1985-fev. 1986.

⁷ Entenderemos por “pobre” uma ampla categoria que “abrange todo tipo de pobreza – desde a miséria da fome até a falta de justiça e de direitos, a desigualdade, a opressão, a falta de liberdade, o comprometimento de fé pela degradação do homem”. (MARTINS, José de Souza. *A chegada do estranho*. São Paulo, Hucitec, 1993. p. 146.)

⁸ Ibidem (em especial, o capítulo “As lutas dos trabalhadores rurais na conjuntura adversa”).

⁹ Cf. TORRES, Maurício. “Levantes Bárbaros”. In: HOLLANDA, Heloisa Buarque de (org.). *Cultura e desenvolvimento*. Rio de Janeiro, Aeroplano, 2004.

Numa palavra, as classes ditas “subalternas” de fato o são e carregam os estigmas da suspeita, da culpa e da incriminação permanente. Situação ainda mais aterradora quando nos lembramos que os instrumentos criados para repressão e tortura dos prisioneiros políticos foram transferidos para o tratamento diário da população trabalhadora e que impera uma ideologia segundo a qual a miséria é causa de violência, as classes ditas “desfavorecidas” sendo consideradas potencialmente violentas e criminosas¹⁰.

Ainda mais indesejável é esse povo quando obstaculiza, a grandes madeireiros e grileiros, o acesso a uma incalculável riqueza: as terras públicas cobertas pela floresta Amazônica. Materialização disso foram os acontecimentos do final de 2006, na região do rio Uruará, um afluente da margem direita do rio Amazonas, no município de Prainha, PA.

O entorno do rio Uruará começou a ser alvo de madeireiras por volta de 2001. Lá, como no resto da Amazônia, a chegada das madeireiras foi precedida por um processo de apropriação e grilagem de terras públicas, de terras ocupadas por populações indígenas, quilombolas ou ribeirinhas. Para pleitearem a licença para exploração florestal de uma área, precisam contar com um documento que, pelo menos em seu mais superficial verniz, se revista de forma legal. A grilagem da terra é, assim, o primeiro passo para a expropriação dos povos da floresta e para a devastação ambiental. E a Amazônia tem um macabro histórico de facilidades criadas ao grande capital para que se apropriem de terras¹¹.

No caso específico da região do Uruará, por tratarem-se de terras estaduais, esse governo legou (a algumas poucas madeireiras de olhos postos naquelas florestas) concessões de uso que lhes formalizava o direito de explorarem os recursos florestais da área. No trâmite da expedição dessas autorizações, como é de praxe, ignorou-se ostensivamente a ocupação tradicional da área. Hoje como sempre, a “entrega” da terra é apoiada e legitimada pela presunção geopolítica da Amazônia como um vazio humano, uma terra pronta e disposta a ser tomada, esperando para ser conquistada pelo espírito desbravador e aventureiro do colonizador.

O instrumento usado pelo governo do Pará para formalizar essas concessões foi a Autorização de Detenção de Imóvel Público (Adip). O critério para definir

¹⁰ CHAUI, Marilena. *Conformismo e resistência: aspectos da cultura popular no Brasil*. 1ª ed., 6ª reimp., São Paulo, Brasiliense, 1996. p. 57.

¹¹ Cf. OLIVEIRA, Ariovaldo Umbelino de. *A fronteira amazônica norte-mato-grossense: grilagem corrupção e violência*. São Paulo, 1997. Tese (Livre-docência em Geografia Humana) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo; MORENO, Gislaene. *Os (des)caminhos da apropriação capitalista da terra em Mato Grosso*. São Paulo, 1993. Tese (Doutorado em Geografia Humana) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo.

quem receberia as autorizações seguiu a longa tradição das sesmarias, onde a terra, longe de ser direito, era retribuição à vassalagem. Quando os pedidos de sesmarias ao rei já se justificavam com históricos de préstimos à Coroa. No Brasil colonial, como no Pará contemporâneo: apoio político por terras¹².

2. A PILHAGEM DA FLORESTA E A EXPROPRIAÇÃO DOS RIBEIRINHOS

No entorno do rio Uruará, a chegada das madeiras foi como sempre: prometiam às comunidades o que mais lhes faltava: serviços públicos. Como a ausência do Estado é o grande vazio a ser aproveitado, ofereciam instalações para educação, atendimento de saúde, transporte, manutenção das ruas e estradas e, também, empregos. Um procedimento, aliás, muito parecido entre as máfias do mundo inteiro. Nem todas as comunidades se deixaram aliciar. As do rio Tamatá, por exemplo, reagiram às ofertas. Rejane, moradora de Santo Antônio, explica como foi a chegada dos madeiros:

Foi no mês de novembro de 2004 e eles tentaram entrar aqui. [...] Eles se reuniram com o presidente [da comunidade] e prometeram um monte de coisas pra gente aqui: motor de luz, eles iam fazer sede pra nós, iam fazer uma pista pra aterrizar avião, aí um monte de coisas eles prometeram¹³.

Na tentativa de cooptação das comunidades, além de garantirem sua entrada, os madeiros também trabalhavam para a desarticulação entre as elas. Rejane conta que, após as ofertas, o presidente da comunidade disse que,

tinha que conversar com as duas comunidades vizinhas, pra gente combinar se daria pra eles entrarem ou não. E eles deram de resposta que não, que não podia fazer aquilo, porque quem iria ganhar era a nossa comunidade, e não a comunidade vizinha. Aí ele [presidente da comunidade] disse não, mas nós não podemos fazer isso, porque aqui a gente sempre só faz as coisas conversando com as duas comunidades vizinhas, porque é uma região¹⁴.

¹² Cf. LIMA, Ruy Cirne. *Pequena História Territorial do Brasil: sesmarias e terras devolutas*. Fac-simile da 4ª ed., São Paulo, Secretaria da Cultura, 1990.

¹³ Entrevista concedida a Claudia Apostolo e Roberto Amico, comunidade Santo Antônio, Prainha, nov. 2006. Material inédito.

¹⁴ Idem.

Mas, se as comunidades do rio Tamataí resistiram, algumas do Uruará deixaram-se levar e as madeireiras acabaram por se instalarem.

As promessas ficaram no porvir. Porém, o impacto da atividade das empresas foi, gradativamente, abalando as condições das quais depende a vida daquela gente. Primeiro, sentiram os efeitos da feroz extração de madeira. Para aqueles ribeirinhos a madeira tem um significado ímpar. Dela são feitas as casas, píers, igrejas, escolas, embarcações, mais um sem fim de construções, ferramentas e utensílios. Também as atividades econômicas têm íntima dependência da madeira, além de sua própria comercialização, é fundamental na pecuária, para construção de currais, embarcadouros e cercas. E por fim, na construção de embarcações nos diversos estaleiros espalhados nas comunidades ao longo do rio Uruará.

Nessa condição específica, a exploração de madeiras pelos ribeirinhos não é, como muitos acusam, uma degeneração cultural e da forma tradicional de relacionar-se com a floresta e um ataque ambiental. Ao contrário, essa atividade é um dos mais autênticos acentos da tradicionalidade daquela população. A ocupação do rio Uruará é marcada por um grande fluxo migratório vindo do município de Breves, na Zona Estuarina, onde a exploração madeireira comercial remonta ao século XVII¹⁵. Esses ancestrais trouxeram um rico conhecimento no manejo de recursos florestais e, também, na fabricação de embarcações. O saber patrimonial dos mestres – com são chamados os profissionais que detêm a “arte” para o fabrico dos barcos, lanchas e canoas – é herança de seus pais ou avós que, se não o trouxeram de Breves, o adquiriram com algum parente ou amigo vindo de lá. De geração a geração, a prática se reproduz, como na família de Beni, em Vira Sebo: seus três jovens filhos, já casados e instalados ao redor de sua casa, hoje, são também mestres e trabalham com o pai no Estaleiro Beira Rio.

Quanto mais a montante, mais raso é o Uruará. Os estaleiros se adequam: enquanto a jusante constroem-se grandes embarcações, nas comunidades rio acima, os mestres dedicam-se à complexa fabricação de canoas. Para cada trecho do rio, um calado; para cada tipo de pescaria, uma nau; para cada nau, uma madeira... e assim por diante. Esse patrimônio cultural confere ao Brasil a maior diversidade de embarcações em todo o mundo.

Uma rica cultura ameaçada: a matéria-prima para o trabalho nos estaleiros

¹⁵ Uma exploração que parece ter sido sustentável até a década de 1960, quando se instalaram grandes indústrias madeireiras na região. Cf. LENTINI, M.; PEREIRA, D.; CELETANO, D.; PEREIRA, R. *Fatos florestais da Amazônia 2005*. Belém, Imazon, 2005. p. 37.

fica cada vez mais distante e os “picos”¹⁶ das madeireiras, cada vez mais próximos às suas casas. A extração da madeira que faziam é sustentável. Não fossem as madeireiras a espoliá-los, teriam o recurso por muitas gerações, pois, o aprendizado da arte dos mestres, não se limita à engenharia dos cascos, mas, também, no manejo sustentável da matéria-prima. O próprio traço de hereditariedade do ofício é um significativo indicador dessa sustentabilidade. O mesmo pode-se dizer com relação à grande parte da exploração comercial de madeira pelos ribeirinhos. Quando reclamam da pilhagem desenfreada das madeireiras, sempre justificam: “com que nossos filhos vão viver?”. A preocupação com a garantia da terra e dos meios para a reprodução da família, aliás, acento fundamental da lógica camponesa, não deixa de ser, aqui, uma preocupação com a sustentabilidade no manejo do recurso.

Além do saque aos seus meios de sobrevivência, há também as conseqüências do transporte das toras em grandes balsas, como conta Raimundo Eulálio, morador da comunidade de Santa Cruz:

Aqui o povo está adoecendo de tanto beber essa água poluída que eles fazem. Quando passam cinco, seis balsas aqui no rio, a gente passa oito dias catando água pela boca dos igarapés, e nem igarapés têm mais porque eles estão poluindo tudo. Os nossos pais, antes, o nosso povo, nos criaram com peixe desse rio. E, hoje, os pais de família não têm aonde mais pegar um peixe.

No tempo que meu pai (que tá aí, minha mãe, meus irmãos, tudo) criaram nós, eles mandavam eu com outra irmã pra escola com sete anos de idade e a outra com cinco. E, hoje, meus irmãos tem filho com nove anos e não confiam de mandar porque eles [transportadores de toras] não estão nem aí com a vida do povo. Se eles pegarem criança aí no rio eles alagam mesmo porque eles não estão nem aí, tá? Essa é a situação: eles não têm respeito com a humanidade; não tem mais condição de criar peixe no nosso rio, eles acabaram com a beirada dos igapós, dos igarapés. O Mureru, pode você observar, que não tem mais. Vão jogando bonde nos outros, banzeiro de motor vai levando vasilha dos outros, bacia com roupa, eles não estão nem aí pra essa desgraça¹⁷.

Uma das maiores queixas é a de que as balsas revolvem o leito do rio e chocam-se às suas margens turvando a água. “Antes, quando não acontecia isso, essa nossa água era cristalina”, diz Raimundo Lacerda ao mergulhar a mão na margem do rio

¹⁶ Designação local às picadas demarcatórias abertas nos comuns processos de apropriação e grilagem de terras públicas, muitas das quais, territórios de ribeirinhos, índios e quilombolas.

¹⁷ Raimundo Eulálio Ferreira de Moraes, comunidade de Santa Cruz, Prainha, em ato público de manifestação dos comunitários do rio Uruará contra as madeireiras, 12 nov. 2006.

Uruará, em frente sua casa em Santa Cruz, e levantar um punhado de lodo: “olha, uma lama desse jeito é que as palhetas dos empurradores puxam. [...] Isso é o resultado dessas empresas madeireiras. É o que elas estão deixando pra gente da comunidade. A gente não é porco pra ficar tomando essa água aqui. Água não, lama. Eu acho que isso é um grande desrespeito com a gente, sabe?”¹⁸. Com efeito, a agente de saúde da região comenta como nos dias seguintes à movimentação de balsas ocorre o aumento de casos de diarréias, vômitos e outros problemas de saúde relacionados à má qualidade da água. Segundo ela, as crianças são as maiores vítimas¹⁹.

A denúncia dos ribeirinhos procede. Por ser um rio de formação geológica antiga, as águas do Uruará são claras e muito pobres em sedimentos e nutrientes. A produção primária, portanto, depende fortemente de organismos fotossintetizantes que ali proliferam em abundância graças à limpidez das águas, servindo de base para toda a cadeia alimentar no rio. Isso pode ser evidenciado a montante do porto da Tigre-Timber, o último ponto de tráfego das balsas, onde, mesmo com mais de dois ou três metros de profundidade, as águas translúcidas permitem que se veja ao fundo farta vegetação submersa. A jusante, contudo, em função da turvação provocada pelas balsas de madeira, esses organismos perecem, tornando-se matéria em decomposição, causando doenças e impactando toda a fauna que deles depende como fonte (direta ou indireta) de alimento e de abrigo²⁰.

Além disso, o Uruará é pequeno e por demais tortuoso para as balsas que por lá trafegam. Sem conseguir fazer as curvas, as enormes embarcações chocam-se com as margens derrubando a vegetação ciliar. A pesca – muito feita por lança e zagaia – fica prejudicada com a turvação das águas. Soma-se isso à perda da vegetação das margens, habitat e nicho para cria e recria de peixes. Assim, fica comprometida uma das mais importantes fontes de proteína animal dessa população. Raimundo Borges, morador de Santa Maria do Uruará, explica:

Ela [a balsa] vem quebrando as árvores aqui da beira do rio. Isso é o que mais prejudica, porque aqui tinha muita árvore, e agora não tem. Vem encolhendo e é a balsa que quebra. Olha, os peixes não podem mais desovar nessa parte. Aqui tinha um grande mureruzal. Sumiu tudo. Acabou tudo. Ela vem quebrando e vai arrancando. Vai levando tudo pra baixo²¹.

¹⁸ Raimundo Lacerda de Andrade, comunidade de Santa Cruz, Prainha, 21 nov. 2006.

¹⁹ Maria Edileuza Aragão Ferreira, em entrevista concedida em 21 nov. 2006.

²⁰ Wilsea Figueiredo, comunicação pessoal, jan. 2007.

²¹ Raimundo Borges, em entrevista na comunidade Santa Maria do Uruará, Prainha, nov. 2006.

Assim, ainda que a extração de madeira fosse legal, o passivo ambiental e social gerado pelo seu transporte estaria sendo negligenciado e a demanda popular contra isso seria legítima.

3. VIDAS EM TRÂNSITO: EXPROPRIAÇÃO E TRANSFORMAÇÕES SOCIAIS

Apesar de todas essas conseqüências, parte da população das comunidades do rio Uruará pôs-se a defender a atividade das madeireiras. De uma considerável parcela, essa inclinação se explica facilmente: são funcionários municipais de Prainha. O prefeito não faz nenhuma questão de camuflar sua deliberada disposição em favor das madeireiras e exige esse mesmo direcionamento de seus servidores. Na Amazônia é bem conhecida a fusão (comumente promíscua) entre os poderes políticos e econômicos.

Porém, apenas isso não explica a adesão de várias famílias à operação dos madeireiros que os expropriam. Há, então, que se entender a posição vinda de uma gente que sempre viveu em um mundo regido pelas relações de favor e de tutela (aliás, o que está longe de ser uma peculiaridade da região, ou da Amazônia); uma gente a quem qualquer cidadania nunca foi apresentada como direito, mas como concessão e benevolência que, mesmo feitas pelo Estado, provinham dos préstimos pessoais do governante. Uma gente a quem as relações trilham a forma da dependência e do favor, “fazendo da violência simbólica a regra da vida social e cultural. Violência tanto maior porque invisível sob o paternalismo e o clientelismo, considerados naturais e, por vezes, exaltados como qualidades positivas do ‘caráter nacional’”²².

Não é difícil entender certa fusão do Estado e das madeireiras frente aos olhos dessa população. Uma sobreposição de personagens e papéis sintetizando um “provedor”, como verbalizou uma moradora: “eles estão loucos de quererem tirar os madeireiros daqui, nós não temos prefeito, se eles forem embora, o que vai ser da gente?”²³. Além do que – e isso também extrapola à Amazônia –, o poder patrimonial não se antagoniza como poder político ao Estado, ao contrário: “As oligarquias políticas no Brasil colocaram a seu serviço as instituições da moderna dominação política, submetendo a seu controle todo o aparelho de Estado”²⁴.

²² Chaui, op. cit., p. 54.

²³ Registrado pelo autor em Santa Maria do Uruará, Prainha, 21 nov. 2006.

²⁴ MARTINS, José de Souza. *O poder do atraso*. São Paulo: Hucitec, 1994. p. 20.

A postura de “solidariedade” das madeireiras é sistêmica e comum frente à situação de conflito onde um grupo dissidente denuncia um estado de crise e violência. A proteção do madeireiro é potencializada por um outro fator: devido às dinâmicas de apropriações de terras por agentes mais antigos, como pecuaristas da várzea, e à pressão das madeireiras com as freqüentes ofertas de compra a preços vis, muitas famílias já não têm mais suas terras e sua subsistência depende completamente das empresas, onde se empregam como trabalhadores sem qualificação. Vale notar como nesse desenrolar, essas pessoas foram submetidas a um processo de invalidação cultural: o amplo e rico rol de saberes, fruto de gerações de convivência com a floresta, pouco ou nada valem no novo sistema de trabalho, onde se limitam a tarefas braçais fragmentadas²⁵. E não há como falar no desenvolvimento de novos conhecimentos, pois como explica Chaui ao referir-se à população de migrantes expropriados que se tornaram operários: “não ocorre um *ganho cultural* (novos conhecimentos, novas habilidades, novos símbolos que se acrescentariam aos já possuídos), mas uma *perda*, pois o ‘equipamento cultural’ anterior torna-se inútil num sistema que nivela o aprendizado em funções de tarefas parciais e estanques”²⁶.

Há que se perceber, também, um deslocamento do lugar social desses trabalhadores. Com a apropriação pelas madeireiras das terras onde os ribeirinhos desenvolviam um modo de vida camponês, eles são compelidos à condição de trabalhadores assalariados. Dessa forma, como diz José de Souza Martins, “O capital introduz a cooperação no trabalho sem induzir a cooperação dos frutos do trabalho. Os acadêmicos podem não achar isso importante. Mas as vítimas acham”²⁷. A esses povos do campo, abre-se a possibilidade de “um destino que o operário já não experimenta: o destino do desaparecimento, da proletarização, da perda da autonomia”²⁸. Um processo, comumente mal entendido e interpretado, onde distorcidamente se percebe:

de um lado, o capital, a “força progressista” que, ao invadir a agricultura, destrói as bases do suposto conservadorismo camponês, cria as bases da socialização do processo de trabalho; de outro lado, o camponês, o trabalhador, o pequeno agricultor e sua família, resistindo contra a expulsão da terra, contra a

²⁵ Para análise do processo de perda de conhecimento e adesão ao trabalho alienado em relação à população migrante nas cidades, ver, entre outros, KOWARICK, Lúcio *et alii*. *Cidade – usos e abusos*. São Paulo, Brasiliense, 1978; KOWARICK, Lúcio. *A espoliação urbana*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1979; WEIL, Simone. *A condição operária e outros estudos de opressão*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1979.

²⁶ Chaui, op. cit., p. 37. [grifos no original].

²⁷ MARTINS, José de Souza. *A militarização da questão agrária no Brasil*. Petrópolis, Vozes, 1984. p. 14.

²⁸ José de Souza Martins apud OLIVEIRA, A. U. de. *A agricultura camponesa no Brasil*. 4. ed., São Paulo, Contexto, 2001. p. 12.

expropriação. Chegamos, assim, ao terrível absurdo político, que, com todas as letras, está no conteúdo de livros e artigos de autores brasileiros, de que o capital é progressista e o trabalhador do campo é reacionário!²⁹

Porém, como escreveu Ariovaldo U. Oliveira, o desenvolvimento das relações capitalistas no campo trazem, em si, seu contrário³⁰. Dessa forma, muitos dos ribeirinhos sob a ameaça da expropriação, recusam-se à proletarização e iniciam um movimento de resistência de luta por suas terras e por suas florestas. Mesmo porque, de forma mais ou menos consciente, eles sabem que

não estão resistindo propriamente ao trabalho assalariado, mas ao subemprego e ao desemprego. Para eles, claramente, ao contrário do modelo clássico, habitualmente invocado por alguns partidos políticos para questioná-los ou não apoiá-los, a expropriação, a expulsão da terra, não conduz à condição de operário, mas à condição de sobrante, de população sobrante, de desemprego ou de assalariamento temporário [...].³¹

4. RESISTÊNCIA PELA FLORESTA E LUTA PELA TERRA

Em 2006, o governo do Pará não mediu esforços para revestir com as formas da lei a exploração florestal da região do rio Uruará. Várias das licenças das madeireiras que tentam controlar a área já haviam sido solicitadas ao Ibama e indeferidas por inúmeras irregularidades, principalmente, a falta da documentação fundiária hábil. Porém, em consequência do artigo 83, da Lei Federal 11.284, de 2 de março de 2006, que delegou aos órgãos estaduais a aprovação da exploração de florestas, os mesmos pedidos de licença negados pelo Ibama foram aprovados a toque de caixa pela Secretaria Executiva de Ciência, Tecnologia e Meio Ambiente (Sectam). Ainda assim, a voracidade dos madeireiros vai além dos préstimos recebidos do governo estadual, de modo que atacam devastadoramente os recursos de áreas não abrangidas pelas licenças com as quais foram agraciados, como identificou Elildo Carvalho Junior, analista ambiental do Ibama, após inspecionar a área: “O que constatamos foi uma farra das madeireiras: clareira, estrada, pátio, caminhão..., tudo fora das áreas dos planos de manejo”³².

²⁹ Martins, *A militarização...*, p. 13s.

³⁰ Oliveira, *A agricultura...*

³¹ Martins, *A chegada...*, p. 141. [grifos no original].

³² Apud “Comunidade no Pará reage à exploração ilegal de madeira e atea fogo em carregamento”. *Amigos da Terra*, São Paulo, 03 nov. 2006. Disponível em <<http://www.amazonia.org.br/noticias/>

Os ribeirinhos denunciam o furto de madeiras desde quando começaram a ser abertas primeiras estradas clandestinas que, hoje, se estendem por mais de mil quilômetros na região. Depois de anos clamando em vão, os comunitários, em outubro de 2006, resolveram interditar a passagem de balsas carregadas de toras cortadas ilegalmente.

Na defesa de seu território e de seus recursos, na defesa de sua floresta e de sua própria sobrevivência, a população do rio Uruará lutava não só contra uma situação de omissão dos poderes públicos. Mas, também contra a presença do Estado que adota ações que garantem a prepotência e a impunidade de grileiros e madeireiros ilegais.

As primeiras balsas foram retidas no dia 5 de outubro. Porém, na madrugada do dia 6, a Polícia Militar, com violência, obriga os ribeirinhos a liberarem as balsas.

Benedita Furtado, uma das manifestantes explica que os policiais “disseram que tinham ido soltar a balsa e cobriram de metralhadora em cima de nós”³³. Todas as balsas foram escoltadas pela Polícia Militar para que passassem pela manifestação: “eles iam lá, levavam a balsa, vinham buscavam outra, levavam... assim eles ficaram até umas cinco horas da manhã, até que eles passaram as cinco balsas”³⁴.

Estranha escolta. Estranha atitude. O delito é a pretensão de ordem; a ordem, o crime ambiental.

A força policial, com humilhações e violência, abate-se sobre um grupo de ribeirinhos que tentava se opor ao furto de seus recursos e, em enfurecida defesa das empresas que operavam ilegalmente, co-participa do transporte dessa madeira. Um enredo tão triste, quanto pouco original: “As oligarquias sempre foram, e continuam sendo, grupos armados com exércitos privados e, freqüentemente, com grande capacidade de mobilizar força pública, as polícias estaduais militarizadas, para, pela violência, impor sua vontade política e econômica”³⁵. O Estado do Pará, em particular, envergonha-se de trágicos destaques na atuação de sua Polícia Militar sendo mobilizada por fazendeiros e grileiros como tropa de jagunços. O massacre de Eldorado de Carajás, em 17 de abril de 1996, com 19 mortos e 81 pessoas feridas, é o caso mais conhecido desse proceder³⁶.

noticia.cfm?id=225791>. Acessado em março de 2007.

³³ Depoimento registrado em vídeo pelo autor na comunidade de Santa Cruz, Prainha, 06 dez. 2006.

³⁴ Idem.

³⁵ Martins, *A chegada...*, p. 84.

³⁶ Cf. BRANFORD, S; ROCHA, J. *Rompendo a cerca: a história do MST*. São Paulo, Casa Amarela, 2004. Em especial, capítulo 7, “Massacre no Pará”.

A origem ilegal das toras foi confirmada ainda no dia 6, quando essas mesmas balsas foram inspecionadas e apreendidas pelo Ibama, como explicou o, então, gerente do Ibama de Santarém, Nilson Vieira:

Nós fomos pra Prainha e fizemos todas as medições e toda a identificação da madeira que estava lá nas balsas pra nos assegurarmos de que os documentos que as empresas apresentaram eram, realmente, como nós suspeitávamos – e como vocês [os ribeirinhos] afirmavam – ilegais. Hoje, eu posso dizer que os documentos que foram apresentados, realmente, não condiziam com o que estava nas balsas. Ou seja: os documentos, realmente, eram ilegais³⁷.

Apesar da apreensão das cinco balsas, a extração de madeira na região prossegue inabalada e a cena se repete: os ribeirinhos tentam deter a madeira extraída irregularmente, a polícia chega, agride-os e libera as balsas ao revel da ilegalidade da carga. A dinâmica de violência aumenta e, em 2 de novembro, os ribeirinhos alcançam a balsa antes da polícia. Quando avisados que essa estava por chegar, ateiaram fogo às toras.

Um desenrolar de tristes conseqüências se anunciava. Sem nenhuma providência dos órgãos competentes, em 21 de novembro, os ribeirinhos reuniam-se para tentar deter a passagem de outra balsa que se preparava para partir quando viram chegar, no barco da madeireira, um grupo de homens estranhos. Imaginando tratar-se de pistoleiros contratados pela empresa, alguns poucos ribeirinhos, com velhas espingardas de caça, abordam o barco e descobrem, então, que os homens eram policiais militares à paisana. Assim que esses se identificaram, os ribeirinhos partiram e voltaram a se mobilizar à espera da balsa, em um movimento de orientação pacífica. Porém, a partir daí, eclodiu um conflito envolvendo ribeirinhos, madeireiras e Polícia Militar que culminou, dois dias depois, com a Polícia invadindo casas e barcos para prender lideranças, sem ao menos esclarecer o motivo. Os policiais chegaram ao cúmulo de indagar às pessoas, pela rua, se eram contra ou a favor das madeireiras. Quem respondesse ser contra, era preso ou expulso do centro da comunidade. Assim aconteceu com Manoel Viegas, preso pelo “crime” de não apoiar a atividade ilegal das madeireiras: “a polícia disse: ‘tem que saber se tu és contra ou a favor das madeireiras, porque se tu fores contra, vais preso’”³⁸.

Em pouco tempo, a polícia conseguiu desarticular o movimento de forma

³⁷ Nilson Vieira, Gerente executivo do Ibama, em Santarém, na comunidade de Santa Cruz, Prainha, durante ato público de manifestação dos comunitários do rio Uruará contra as madeireiras, 12 nov. 2006.

³⁸ Depoimento registrado em vídeo pelo autor na comunidade de Santa Cruz, Prainha, 6 dez. 2006.

a não poder opor qualquer resistência. Com as lideranças presas e perseguidas e os ribeirinhos aterrorizados, a polícia possibilitou e escoltou a partida de mais quatro balsas. Isso, apesar de o Ministério Público Federal ter requisitado ao comando da Polícia Militar no oeste do Pará que não permitisse a partida das balsas antes da chegada de fiscais do Ibama.

O paradoxo da situação era encenado à frente de todos. A Polícia Militar, em formação de guerra, atacava os manifestantes enquanto, ao fundo, à vista de todos, mas sem nenhum policial voltar os olhos para aquele lado, três imensas balsas eram carregadas de toras ilegalmente extraídas dos territórios dos ribeirinhos e de florestas públicas.

Entendia-se como crime os legais direitos de qualquer cidadão de tentar impedir um crime ambiental e de se manifestar. Porém, ainda que a atitude dos ribeirinhos fosse questionável em termos de legalidade, jamais poderia ser entendida como criminosa. Tratar-se-ia, antes, de um gesto de contestação civil, que, segundo a filosofia política de Hannah Arendt, aparece quando:

um número significativo de cidadãos se convence de que, ou os caminhos normais para mudanças já não funcionam, e que as queixas não serão ouvidas nem terão qualquer efeito, ou então, pelo contrário, o governo está em vias de efetuar mudanças e se envolve e persiste em modos de agir cuja legalidade e constitucionalidade estão expostas a graves dúvidas.

[...]

Há um abismo de diferença entre o criminoso que evita os olhos do público e o contestador civil que toma a lei em suas mãos e em aberto desafio. A distinção entre violação aberta da lei, executada em público e a violação clandestina é tão claramente óbvia que só pode ser ignorada por preconceito ou má vontade³⁹.

A contestação civil evidencia uma crise sistêmica e um movimento com pretensão a alterar elementos estruturais. Nada seria mais ameaçador ao quadro de dominação que se vive na Amazônia, pois, o conflito do rio Uruará era assumido e aberto de forma a marcar a representatividade de opiniões e possibilitou, neste momento, um igualitarismo que, historicamente no Brasil, afronta ameaçadoramente o alicerce hierarquizante da sociedade. Porém, ao caracterizar a manifestação dos ribeirinhos como crime, revolta ou baderna, o conflito é pontualmente circunscrito, de modo a ser pessoalmente resolvido, mantendo-se intocado o sistema⁴⁰:

³⁹ ARENDT, Hannah. *Crises da República*. 2. ed., 1. reimpr., São Paulo, Perspectiva, 2004. pp. 68s.

⁴⁰ Sobre a negação social brasileira do conflito e sua caracterização como “revolta, negando-se a existência de crises no sistema, cf. DAMATTA, Roberto. *Carnavais, malandros e beróis*: para uma sociologia do

como toda sociedade colonial, dependente e periférica, a nossa tem um alto nível de conflitos e de crises. Mas entre a existência da crise e o seu reconhecimento existe um vasto caminho a ser percorrido. Há formações sociais que logo buscam enfrentar as crises, tornando-as parte intrínseca de sua vida política e social, enquanto que, em outras ordens sociais, a crise e o conflito são inadmissíveis. Numa sociedade a crise indica algo a ser corrigido; noutra, representa o fim de uma era, sendo um sinal de catástrofe. Tudo indica que, no Brasil, concebemos os conflitos como presságios do fim do mundo, e como fraquezas – o que torna difícil admiti-los como parte de nossa história, sobretudo nas suas versões oficiais e necessariamente solidárias⁴¹.

5. A ARQUITETURA DO ESTIGMA: “O BOM BRASILEIRO”

O abuso como se dá o saque da floresta e a cooperação dos policiais militares com o crime ambiental indica como tudo ocorria dentro de um espaço de legalidade débil, se, não, inexistente. Isso torna compreensível que os ribeirinhos não saibam a quem recorrer. Nesse contexto, ações como a queima da balsa não são acidentes e muito menos, atos de vandalismo. São, antes, e na medida das suas possibilidades, um ato político. Frente à inoperância de qualquer poder instituído e regulador, a população resolve agir em defesa de seu território e de seus recursos. O problema é tudo se passar sob o controle precário da passionalidade daqueles que, costumeiramente, são aviltantemente desrespeitados. O caráter explosivo do ato é resposta, não só aos seus saqueadores, mas também à insolência com que os órgãos competentes recebem suas denúncias.

Apesar disso, o entendimento dessa reação popular foi estigmatizado, criminalizado e sofreu com o apelo à nociva idéia (habilmente explorada pela mídia controlada pelos madeireiros) de que tal reação não seria autêntica de uma população ribeirinha e que seria fruto de um grupo isolado, sob influências externas. Como explica José de Souza Martins, esse propagar é sistêmico e tradicional na desqualificação da luta das populações do campo pelo direito aos seus territórios, inclusive, desfocando os aspectos mais relevantes do conflito:

dizem que são lutas localizadas e de durabilidade limitada, o que lhes tiraria o alcance e a importância política. Esse fenomenismo empirista superficial não pode levar em conta o aspecto mais

dilema brasileiro. 6. ed., Rio de Janeiro, Rocco, 1997. Em especial, o capítulo IV, “Sabe com quem está falando? Um ensaio sobre a distinção entre indivíduo e pessoa no Brasil”.

⁴¹ Ibidem, p.183.

importante da questão: tais lutas expressam contradições profundas no regime de propriedade que sustenta a exploração capitalista nesta sociedade⁴².

Foi amplamente propagada a idéia de que certamente haveria um articulador por trás de tudo, seja um partido político, seja uma ONG ambientalista.

Sem dúvida, em uma fase embrionária, diferentes grupos, políticos ou não, de forma mais ou menos ativa, cooperaram para consolidar uma organização político-sindical àquela gente. Porém, é evidente que jamais um suposto interessado de bastidores poderia promover uma manifestação como essa, com tamanho grau de risco e comprometimento, envolvendo inclusive enfrentamento com a Polícia Militar. É claro que isso fica, exclusivamente, em um campo de decisão da própria comunidade. Ainda assim, muitos acreditaram nessa conversa. Até entre os que apoiavam a luta dos ribeirinhos, vários resvalaram nesse preconceito⁴³.

Que direito temos nós ao estranhamento frente à reação dessa população? É como se esperássemos que atendessem a nosso estereótipo de “ribeirinho folclórico”, um tipo pictórico-decorativo, fossilizado em um exótico estado idílico-selvagem. Com isso, se os nega como sujeitos históricos, agentes de transformações sociais e políticas.

Que direito temos nós ao, muito freqüente, comentário de que esse tipo de reação não faz parte da cultura e do modo de agir do ribeirinho e que deve haver interesses e articulações de outras pessoas por trás dos manifestantes? Quanto preconceito, quanto estigma há nesse conjecturar. Em primeiro lugar, aviltam-se os enormes índices de assassinatos e violência nos campos da Amazônia. Como supor passivo e complacente um povo que precisa ser contido a base de uma cultura do mando e do medo, da ameaça e da morte? Em 23 de novembro de 2006, Santa Maria do Uruará foi o triste palco de uma violência dirigida a assolar qualquer possibilidade de organização e expressão política dos ribeirinhos que lutavam – não só por seus meios de sobrevivência econômicos (terra, território, recursos naturais etc.) – mas pelo reconhecimento a sua existência. E mais, pelo reconhecimento de sua existência como gente.

Porém, às empresas que saqueiam a região e a um governo que a essas se fusionou, o valor dessa população é o valor da sua utilidade. São defrontados apenas

⁴² Martins, *A militarização...*, p. 18.

⁴³ E, nesse grupo, constrangidamente devo incluir-me. Nos primeiros momentos, questioneei a autenticidade do movimento. Dúvidas que se mostraram ridículas logo nos primeiros contatos com os manifestantes.

na medida em que são um recurso ou a via de acesso a um recurso. Assim, resta-lhes o ingresso como resíduo tanto no processo econômico, como no político. E, para manter essa população nesse “lado de fora”, a violenta reação frente ao “abuso” de reclamarem por seus direitos.

Pensá-los como fantoche, ao jugo de interesses subjacentes de outros agentes políticos (ambientalistas, partidos políticos, igreja, sindicatos etc.), é olhá-la com um preconceituoso reducionismo. É entendê-la como incapaz de escolhas, de ser ator de seu processo social, sujeito de transformações político-sociais. É como se essa capacidade não pudesse existir fora de um elitizado nicho social. Como se só entre iguais fosse possível – e legítimo – manifestar-se e reivindicar. À imagem e semelhança do que de pior aconteceu na colonização desse país, se nega ao outro, ao diferente, até mesmo a idéia de que produz conhecimento. E, ainda, atribui-se a essa população a abdicação da vontade livre e racional a ponto de supor-lhes a aceitação passiva frente àqueles que os expropriam até do mínimo, e entenda-se como mínimo, até, ter o que comer.

Essa maneira de encarar qualquer forma de organização entre as populações do campo foi – e é – indispensável ao uso da violência sobre elas. No Pará, isso vem, no mínimo, desde os primeiros assentamentos dos anos 1970, quando as manifestações de descontentamento popular foram respondidas pelo governo militar, autoritário e avesso a qualquer tipo de oposição, com a violência e o encorajamento de seu uso por terceiros para reprimir as reivindicações. Na época, dizia-se que o levante daquela gente era motivado pelo “inimigo externo”, pelos comunistas. Hoje, substituiu-se o “inimigo externo”: são, agora, os ambientalistas. De qualquer forma, mantém-se a tradição, bem “nacional”, de que “toda contestação popular e trabalhadora é considerada fruto de ‘infiltração estrangeira comunista’ e resultado de ‘ideologias exóticas’ (pois, como diz a mitologia verde-amarela, somos um povo cristão, pacífico e ordeiro)”⁴⁴.

6. O CAOS MORAL NO PARÁ

E nessa nau afunda a Amazônia.

O interesse de madeireiros, grileiros e latifundiários define o território dos povos da floresta. O modelo arcaico e excludente de desenvolvimento espolia os moradores locais. São as políticas sociais e ambientais em sua mais autêntica

⁴⁴ Chaui, op. cit., p. 100.

subserviência aos interesses econômicos da pequena elite. É uma nova forma de apropriação da terra a se moldar às novas leis: apossar-se da terra por meio da apropriação dos recursos naturais. E isso parece cada vez mais se especializar e se revestir das mais distintas intenções.

Na última semana de novembro de 2006, jornais e televisões do país inteiro noticiavam os escândalos das ações de madeireiras aliadas à força militar no rio Uruará. De modo raro, não só a floresta, mas também essa “gente invisível” a reclamar seus direitos era percebida. A pilhagem da madeira, com conivência da instituição estadual, era manchete. E, nessa mesma semana, o então governador, Simão Jatene, anuncia a criação do “maior corredor de áreas de conservação do mundo”: 15 milhões de hectares.

Uma retumbante atração cênica para a mídia nacional e estrangeira elevam às alturas o “governador verde”. Porém, pouco se comentou que da área total,

56% são destinados à exploração de madeira e outros produtos florestais na Calha Norte do Pará e na Terra no Meio [...] 11% são destinados ao ordenamento territorial de uma agressiva frente de expansão predatória e ilegal de fazendeiros e madeireiros que cruzam o rio Xingu em direção ao rio Iriri, no coração da Terra do Meio. Ou seja, a grande maioria é de “áreas protegidas” para a exploração de madeira, para gado e agricultura. [...]

Quem levou o maior naco, porém, foi a indústria madeireira, que ficou com 7,8 milhões de hectares no total – um latifúndio maior que a soma dos estados do Rio de Janeiro e Alagoas, mais o Distrito Federal⁴⁵.

Na região do rio Uruará, no local onde acontecia o conflito, seriam criadas uma Área de Proteção Ambiental Estadual (Apa) e uma Floresta Estadual (Flota), sobrepostas à área onde, há anos, parte da população local pleiteava e o governo Federal trabalhava para a criação da Reserva Extrativista Renascer. A decretação dessas unidades de conservação estaduais aparentemente seria um ato em defesa ambiental e das populações tradicionais do rio Uruará. Porém, as específicas modalidades de reservas propostas, Flota e Apa, seriam a via para se legitimar exatamente o contrário. Seriam o modo de, mais uma vez, subjugar a população da floresta como os “derrotados” e os recursos de seus territórios, como butim de guerra dos vencedores.

A criação de uma Resex, não faria nada além do óbvio: reconhecera o

⁴⁵ ADÁRIO, Paulo. “Novas áreas de proteção ambiental no Pará beneficiam mais as madeireiras”. *Greenpeace*, Manaus, 06 dez. 2006. Disponível em <http://www.greenpeace.org.br/amazonia/?conteudo_id=3046&sub_campanha=0>. Acessado em mar. 2007.

direito sob o território e seus recursos às comunidades locais que lá resistem desde o século XIX. Ao passo que uma Flota ou uma Apa possibilitariam a formalização da exploração madeireira à revelia dos habitantes da área, bastando, somente, a anuência do governo estadual. Ou seja, enquanto na Reserva Extrativista os recursos são da população tradicional, na Flota ou Apa, as áreas seriam exploradas por empresas, sob forma de concessão estatal, com prioridade àquelas que já atuam (no caso ilegalmente) no local.

A explicação do governador para essa escolha é estarrecedora: “Não somos santuário nem almoxarifado”⁴⁶. Nesse emblemático pensar, reconhecer o direito ao território a seus seculares habitantes – e não a meia dúzia de empresas que assolam a região – seria a redução do Estado à condição de santuário ou de almoxarifado. Há também a obtusa alegação, por parte do governo e das madeireiras, de que a criação de uma Resex, e não da Flota, “engessaria o desenvolvimento ao qual essa população tem direito”. É impressionante a competência com que se disseminou o ideário de que distribuir o recurso entre a população local não é “desenvolvimento”. Eis, então, a atlética inversão: as madeireiras estariam, assim, desempenhando um papel desenvolvimentista, dir-se-ia até “civilizatório”, ao espoliar os ribeirinhos, tomar-lhes a terra, o território e os recursos para sua sobrevivência material e social; uma vez entregues à sanha do mercado de compra e venda de mão-de-obra estariam, então, “civilizados”. Pregam que a população ribeirinha precisa ser “apadrinhada” pelo madeireiro ou pelo grileiro para que possa ter qualquer melhora em suas condições de vida. Tamanha prepotência parte de um *modus operandi* bastante antigo, que irracionaliza certos grupos e classes sociais de modo a serem vistas como, doentes, inaptas a responder por si e por seu meio.

Uma agressividade com precedentes nos massacres de “populações inferiores” ou “atrasadas”, moeda corrente no passado sangrento da história dos processos de colonização da África, América e Austrália, onde o saque dos recursos implicou o extermínio de “povos atrasados”. Hoje, não por coincidência, o ataque ao modo de vida dos povos da floresta se dá ao qualificar-lhes como “atrasados”, “pré-históricos” e “estagnados na idade da pedra”.

Desenvolvimento. Essa é hoje a palavra de ordem que legitima o combate cultural ou físico a qualquer forma de vida que se oponha a apropriação pelo grande capital da floresta amazônica. Trata-se de uma específica concepção de desenvolvimento que resume em si o projeto civilizatório pelo qual “a Europa Ocidental acreditou poder universalizar-se. *Desenvolvimento* é o nome-síntese da idéia de *dominação da natureza*.”

⁴⁶ “Pará ganha novas unidades de conservação”. *O Liberal*, Belém, ano LXI, n. 31.757, 05 dez. 2006.

Afinal, ser desenvolvido é ser urbano, é ser industrializado, enfim, é ser tudo aquilo que nos afaste da natureza e que nos coloque diante de *constructos* humanos⁴⁷. Os ambientalistas, por se oporem a essa concepção de desenvolvimento,

com freqüência, se vêem acusados de querer voltar ao passado, ao estado de natureza, enfim, de serem contra o progresso e o desenvolvimento. A idéia de progresso é de tal forma parte da hegemonia cultural tecida a partir do Iluminismo que mesmo aqueles que se consideram os maiores críticos da vertente burguesa da modernidade, isto é, do capitalismo, se reivindicam *progressistas*, e é com base nesse fundamento que criticam os ambientalistas⁴⁸.

A hegemonia dessa idéia de desenvolvimento e de progresso cumpre a vital função ideológica de legitimar a aniquilação do diferente e, como esclareceu Hannah Arendt, um “dos aspectos mais terríveis do terror contemporâneo é o fato de, sejam quais forem seus motivos e os seus objetivos últimos, assumem invariavelmente a aparência de uma conclusão lógica inevitável extraída de uma ideologia ou teoria”⁴⁹.

Assim, a privação de direitos e a destruição dos povos da floresta associam-se a uma leitura demencial parida de tendenciosos valores de progresso e desenvolvimento: uma idéia hegemônica, fundamental ao funcionamento desse mecanismo de expropriação⁵⁰. Porém, é indubitável que os promotores desse processo o fazem no interesse da sua ideologia, que pregam como inquestionável e baseada nas leis da vida. E, tais construções vão, paulatinamente, formando o imaginário individual e social de grande parte da sociedade.

A criação das unidades de conservação estaduais na área do conflito do rio Uruará foi impedida, em 4 de dezembro, quinze minutos antes da assinatura do Decreto pelo governador, por uma liminar da Justiça Federal do Pará, resultante de uma ação proposta pelo Ministério Público Federal. Um fato frente ao qual se alinharam madeireiros e um discurso ambientalista que pratica na defesa da natureza, mais um meio de exclusão social.

A decisão judicial enfureceu o governo do Estado e outros interessados

⁴⁷ PORTO-GONÇALVES, Carlos Walter. *A globalização da natureza e a natureza da globalização*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 2006. p. 62. [grifos no original]

⁴⁸ Idem. [grifo no original]

⁴⁹ ARENDT, Hannah. “A imagem do inferno”. In: *Compreensão política e outros ensaios*. Lisboa, Relógio D’Água, 2001. p. 124.

⁵⁰ Sobre a necessidade de legitimação ideológica para a dominação de classes, sob uma óptica gramscianiana, cf. COUTINHO, Carlos Nelson. *Cultura e sociedade no Brasil: ensaios sobre idéias e formas*. 2. ed. rev. e ampl., Rio de Janeiro, DP&A, 2000.

naquelas reservas, o que é compreensível. Tanto a Apa, como a Flota permitiriam a apropriação da terra por madeireiros e grileiros, ainda que fosse, no segundo caso, por meio do acesso aos recursos florestais. E mais, um forte argumento usado pelo Ministério Público Federal, para obtenção da liminar, foi a importância da criação, no local, da Reserva Extrativista Renascer para proteção ambiental e das populações ribeirinhas. Ou seja, pelo encaminhamento dos fatos, madeireiros e grileiros ficavam mais distantes e ribeirinhos mais próximos do controle daquelas terras. Isso tem um grande impacto no quadro estrutural sociopolítico: alterar o controle da terra implica abalar a existência das oligarquias, uma vez que a terra, historicamente, é a base de seu poder econômico e político. “A propriedade latifundista da terra se propõe como sólida base de uma orientação social e política que freia, firmemente, as possibilidades de transformação social profunda e de democratização do país”⁵¹.

Wagner Kronbauer, presidente da União das Instituições Florestais do Estado do Pará, entidade que reúne nove associações de madeireiras no Estado, garante que é um grave erro a pretensão da implantação de uma Resex em uma área com tantos conflitos: “Se o problema é a ilegalidade, a melhor coisa é criarmos uma Floresta Estadual para legalizarmos a atividade”⁵². Sim, outro grande problema no Pará é o trabalho escravo e, na linha lógica de Kronbauer, a melhor coisa para combater essa ilegalidade seria legalizar o trabalho escravo e “legitimar a atividade”.

Infelizmente, o presidente da União dos Madeireiros fala sério – e pior – com fundamentos. Uma vez criada a Flota, o governo poderia conceder o direito de exploração florestal da área às madeireiras que hoje a tomam de assalto, ou seja, legalizar o saque aos recursos da população nativa. E, pelo ímpeto com que essas empresas lutam pela decretação da Flota, tudo indica ser exatamente esse o caminho planejado.

Adalberto Veríssimo, do Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia (Imazon), também assume uma estranha posição. Afirma que face ao ritmo da degradação ambiental e à não governabilidade na área, há que se decretar emergencialmente uma unidade de conservação, “Não importa muito se será uma Reserva Extrativista ou uma Floresta Estadual”⁵³. Sim, talvez para o pesquisador não importe, mas com certeza, se mirasse a região um pouco mais de perto, veria

⁵¹ Martins, *O poder...* p. 12.

⁵² Apud FALEIROS, Gustavo. “Disputa no Pará”. Site *O Eco*, 09 nov. 2006. Disponível em <<http://arruda.rits.org.br/oeco/servlet/newstorm.ns.presentation.NavigationServlet?publicationCode=6&pageCode=67&textCode=19542>>. Acessado em março de 2007.

⁵³ Idem.

que para as milhares de famílias que lá vivem, faz toda a diferença se a reserva criada reconhece-lhes o direito à floresta ou se esse será conferido a grandes empresas madeireiras. Veríssimo ainda afirma: “eu tenho preferência pela Floresta [Flota], que, no meu ponto de vista protege mais”⁵⁴. Caberia perguntar, proteger mais a quem? Certamente não é a floresta, a tomar pelo agir dos madeireiros que hoje a dilapidam e pleiteiam a decretação da Flota. E, ainda, muito menos sua população tradicional. Só quem estaria mais bem protegido seriam madeireiros que, hoje, vivem de surrupiar às duas primeiras.

Uma posição como essa, além da falta de comprometimento social, coaduna com a degradação ambiental, uma vez que, sem percebê-lo, põe-se contra o movimento social que luta pela defesa de sua floresta. Ora, bem se sabe como é inocente crer na eficácia de ações de fiscalização para deter a degradação ambiental na Amazônia. O próprio movimento dos ribeirinhos do Uruará deixa bem claro, pra quem quiser ver: só há possibilidade de efetiva proteção da floresta se isso for algo que inclua e parta dos povos da floresta, quem, de fato, têm o controle do território. A mera decretação de uma unidade de conservação jamais teria os efeitos esperados por Veríssimo para deter a devastação da área. Como disse Nilson Vieira, então gerente do Ibama em Santarém, ao grupo de manifestantes do rio Uruará, em 12 de novembro: “Ainda que o efetivo do Ibama fosse multiplicado por dez, nossa tarefa seria ingrata, seria quase impossível se não houver a participação comunitária, se a sociedade não se organizar e nos ajudar a fazer o que precisa ser feito. Eu acho que isso aqui é uma semente muito importante”.

Que madeireiros sejam contrários à criação de unidades de conservação que garantam o espaço às populações tradicionais, há coerência. Elas são o único real empecilho à sua famigerada voracidade. Porém, vemos também governo e até alguns ambientalistas assumirem essa posição e reagirem como se o reconhecimento do direito ao território à população da floresta fosse um detalhe irrelevante.

É impressionante como a xenofobia social cala fundo: a muitos, é inadmissível que os recursos da floresta caibam aos seus pobres. É como se as coisas ficassem “fora do lugar”. Mais uma vez, nada de novo: as elites brasileiras (a quem servem o governo do Pará) sempre se contorcem biliosas ante qualquer possibilidade de que se confirmem aos pobres seus direitos.

⁵⁴SOARES, Rita. “Pará ganha maior reserva do planeta”. *O Liberal*, Belém, ano LXI, n. 31.757, 05 dez. 2007.

7. A RESEX RENASCER E O DIREITO À FLORESTA

A análise das definições legais de reserva extrativista e de floresta pública aclaram o objetivo e a finalidade de cada uma dessas unidades de conservação e mostram como a segunda priva da população local um direito que a primeira lhe reconhece.

As Resex definem-se como “espaços territoriais destinados à exploração auto-sustentável e de conservação dos recursos naturais renováveis por população extrativista”⁵⁵. As reservas extrativistas foram gestadas e concebidas de modo alheio aos parâmetros norteadores para criação de unidades de conservação de então. Muito além da preocupação puramente ambiental, essa modalidade de reserva vinha em resposta a um movimento social de luta pela terra. Além de buscar o reconhecimento dos direitos dos povos da floresta sobre as áreas que ocupavam e manejavam de forma a desempenharem um importante papel na conservação de seus territórios, as Resex também propunham uma transformação nos moldes de atuação do Incra na Amazônia, principalmente, em relação à população nativa⁵⁶.

Agia-se na pretensão de adequar os projetos de colonização do Incra aos modos de efetiva ocupação da Amazônia e à atividade extrativista dessa população. As Resex foram originalmente concebidas como assentamento extrativista e, em 1987, inclusas no Programa Nacional de Reforma Agrária, Portaria nº 647 de 30 de julho.

Demorou até 1987 para que se percebesse que o modelo de assentamento convencional adotado pelo Incra era incompatível, não só com a ocupação que de fato havia na Amazônia, mas também com as atividades econômicas desse povo. O modelo da política de reforma agrária com os inflexíveis lotes geométricos, individuais e destinados à produção agrícola – restringia as relações de sociabilidade, vicinalidade, coleta, caça, pesca e extrativismo a espaços determinados e distribuídos de modo a torná-las impossíveis. Foi então, que inserida na luta por reforma agrária, as reservas extrativistas foram propostas como forma de “conciliar a solução dos conflitos fundiários pela posse da terra com a gestão sustentável

⁵⁵ A Lei 7.804, de 1989, reformula o inciso VI do art. 9º da Lei 6.938, de 1981, sobre a Política Nacional do Meio Ambiente e institui o Sistema Nacional de Meio Ambiente (Sisnama). Um dos instrumentos dispostos pelo Sisnama foram as reservas extrativistas, que tiveram sua criação e implementação regulamentadas pelo Decreto 98.897, de 1990. Posteriormente, foram incorporadas às unidades de conservação constantes do Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (Snuc), instituído pela Lei 9.985, de 2000.

⁵⁶ ALLEGRETTI, Mary H. *A construção social de políticas ambientais: Chico Mendes e o movimento dos seringueiros*. Tese de doutorado apresentada ao Centro de Desenvolvimento Sustentável de Brasília, 2002.

de recursos naturais, fazendo convergir políticas públicas que tendem a atuar de forma divergente: reforma agrária e meio ambiente”⁵⁷.

Se as reservas extrativistas (bem como as de desenvolvimento sustentável) são categorias de unidades de conservação de desenvolvimento sustentável “especificamente destinadas a abrigar população tradicional e a proteger os meios de vida e a cultura dessas populações”⁵⁸; as florestas públicas apenas “admitem a presença de populações tradicionais residentes”, tendo como primordial objetivo, “promover o uso múltiplo sustentável dos recursos da floresta”⁵⁹. Ou seja, apesar de admitirem a presença de população tradicional, as florestas públicas são prioritariamente voltadas à exploração econômica sustentável de seus recursos naturais.

Um exemplo claro da diferença dessas modalidades de unidade de conservação em relação à população residente é a participação que lhes cabe nos conselhos de gestão das respectivas reservas. Enquanto o Snuc assegura a participação da população local na gestão da unidade de conservação determinando que as reservas extrativistas serão regidas por um conselho deliberativo do qual participa também a população tradicional local, estabelece que para as florestas públicas, não haverá um conselho deliberativo, mas, sim, um conselho consultivo. Isso altera substancialmente a posição dos moradores da unidade de conservação em relação à sua gestão. Isso, na prática implica a submissão da população a ditames que lhes virão de fora e que, em comuns e contundentes exemplos, mostram-se culturalmente conflitivos.

Nessa “política ambiental” do governo do Pará, mesclando interesses econômicos e estratégias de opressão popular, todos os habitantes da vasta região onde foram criadas as Flotas terão a gestão de seu território submetida a um modelo de unidade de conservação que se arroga o direito de decidir pela maneira como as pessoas que há gerações habitam a região irão viver e gerir o meio (que muitas vezes se mantém conservado, graças às formas pelas quais é manejado por essas mesmas pessoas). Nesse modelo de gestão de reserva ambiental, a população de seu interior tem menor espaço de interagir, porém, a exploração madeireira em escala industrial, para o que a Flota é criada, ganha campo de arbítrio sobre os territórios tradicionalmente ocupados.

⁵⁷ SANTILLI, Juliana. *Socioambientalismo e novos direitos: proteção jurídica à diversidade biológica e cultural*. São Paulo, Peirópolis, 2005. p. 142. Ver também Allegretti, op. cit. (especialmente, p. 19) e também *Reservas extrativistas: parâmetros para uma política de desenvolvimento sustentável na Amazônia*. Rio de Janeiro; Brasília; Curitiba: Relume-Dumarã; Inst. de Estudos Amazônicos e Ambientais; Fund. Konrad Adenauer, 1994.

⁵⁸ Santilli, op. cit., p. 125. [grifos nossos]

⁵⁹ Idem. [grifos nossos]

Não raro, após o decreto de criação da reserva ambiental, despencam sobre as populações residentes em florestas públicas medidas de regulamentação de suas vidas que, via de regra, são conflitantes com seus modos de produção, sua cultura, e conflitantes até com suas próprias restringências ao uso dos recursos do meio. Essas populações manejam seu espaço segundo normas culturais, calcadas em um modo próprio de apreensão da realidade. Geralmente, os limites para o uso de recursos impostos aos residentes em unidades de conservação vão de encontro aos códigos de conduta, regras e costumes construídos e transmitidos ao longo de gerações. Dificilmente essas normativas estabelecidas de “cima para baixo” terão legitimidade entre o grupo. Ainda mais: a imposição de limites às suas atividades socioeconômicas cerceia uma tecnologia e um conhecimento valiosos sobre o ambiente e as relações com seus diversos componentes.

Com constrangedora cotidianidade, isso se repete, reproduzindo um modelo que norteia desde antigas unidades de conservação até projetos contemporâneos, como mostra o trabalho de Edviges Ioris:

Não obstante a importância da mata para a unidade produtiva familiar, para os *caboclos* da Flona Tapajós, a criação da reserva afetou particularmente sua relação com as *áreas de mata*. [...] as atividades de caça e de extração de outros recursos florestais foram severamente limitadas por conta dos regulamentos da unidade de conservação. [...] a atividade de caça era praticamente um tema tabu para ser comentado, pois as pessoas temiam repressões por parte de direção da Flona. Além disso, eles me mostraram diversas áreas no interior da mata que eles disseram que costumavam trabalhar, mas que haviam parado por proibição da direção da Flona. Embora estes aspectos ainda demandem mais investigações, é importante ressaltar que, em qualquer circunstância, o conhecimento sobre estas comunidades passa necessariamente pela compreensão da sua relação com a Flona Tapajós, cuja criação e regulamentação alterou profundamente suas tradicionais formas de organização social e manejo dos recursos naturais. É, principalmente, no embate entre suas diferentes formas de entendimento sobre os recursos naturais que a relação entre a Flona Tapajós e as comunidades que lá se encontram deve ser entendida [...] ⁶⁰.

Vale notar: restringir o uso dos recursos do meio implica, indefectivelmente, diminuição da interação do homem com esse espaço. Meio ambiente e homem. Uma triste cadeia se lhes anuncia: menor interação, menor conhecimento; maior distância, menor troca; sem consortismo, sem sustentante. Duas perdas, um ambiente

⁶⁰ IORIS, Edviges. “Conflitos em Unidades de Conservação com populações locais”. In: *XXI Reunião Brasileira de Antropologia*. Fórum de pesquisa 3: “Conflitos socioambientais e unidades de conservação”. Brasília, jul. 2000. p.10.

se degrada; um modo de vida jaz. Um ambiente, muitas vezes, irrecuperável; uma cultura que representa eficaz ferramenta em conservação, a mais efetiva reação ao meio de vida urbano-industrial, esse, sim, devastador de fato.

8. CONCLUSÃO

Seja pela criação de florestas estaduais sob encomenda de madeireiros, seja pela aprovação de planos de manejo florestal em terras públicas, a passagem do governo do PSDB de Simão Jatene para o PT de Ana Júlia Carepa, no início de 2007, não revelou grandes avanços nesse sentido, pois não sinalizou nenhuma descontinuidade do clientelismo político de fundo oligárquico que há muito controla o Pará. Firmaram-se alianças entre o novo governo estadual e os mais tradicionais grupos, incluindo aí toda sorte de grileiros e madeireiros. O poder pessoal dessas oligarquias deu condições ao governo, tanto para se eleger, como dá, hoje, para governar. Em contrapartida, recebeu do governo o necessário verniz de legalidade e modernidade, fundamental para assegurar o arcaísmo econômico e social da grilagem e do saque às florestas públicas: a fachada “burocrático-racional-legal”, para usar a expressão de José de Souza Martins⁶¹.

Setor produtivo, quando o que se apropria da floresta se destina à soja ou a pecuária; setor florestal, quando madeireiro: assim se autodenominam e tentam se recobrir muitos que tomam de assalto as terras públicas da Amazônia, expulsando e expropriando as populações que as habitam. E o discurso do “desenvolvimento” lhes dá guarida, alinhando as políticas estaduais e federais: “É a economia da floresta que vai salvar a floresta”, diz o diretor do Serviço Florestal Brasileiro, Tasso Azevedo⁶². Já não se trata de questionar a apropriação das florestas por grandes grupos econômicos e de reconhecer o direito ao território aos seus legítimos ocupantes e promover seu fortalecimento político. Importa, agora, potencializar a ação do madeireiro em seu caráter capitalista na exploração das matas em terras públicas.

Isso é bem claro pela criação de Florestas Nacionais e Estaduais sob encomenda de madeireiros, pela concessão de planos de manejo florestal em terras da União e do Estado e, até, pela Lei de Gestão de Florestas Públicas.

E la nave va movida pela redução de todos os valores éticos e morais a valores

⁶¹ MARTINS, José de Souza. “Clientelismo e corrupção no Brasil contemporâneo”. In: Martins, *O poder...*, pp. 19-51.

⁶² Apud “Governo planeja concessão de 1 milhão de hectares de florestas”. *Correio do Brasil*. Rio de Janeiro, ano VIII, n. 27511, 10 jul 2007. Disponível em <<http://correiodobrasil.com.br/noticia.asp?c=122144>>. Acessado em 14 jul 2007.

monetários e ao cálculo numérico. Reduz-se à esfera técnica e econômica um problema essencialmente político, ao domínio do “tecnocrata apolítico que faz o trabalho do diabo sem fazer perguntas inoportunas”⁶³. A idéia do “progresso e desenvolvimento” é habilmente usada como um soporífero e com ela tenta-se um entorpecimento de modo a tirar a atenção de suas próprias contradições internas, do dramático aumento das desigualdades e da pobreza e dos riscos ambientais. Essa redução à dimensão econômica das questões ambientais e sociais é bem explicada por Porto-Gonçalves:

a crença nas virtudes do mercado, com a hipervalorização da dimensão econômica, chega a aproximar-se de um fundamentalismo religioso. Nada parece fazer sentido a não ser a partir do mercado, da economia. [...] É como se qualquer política ambiental para ganhar cidadania, isto é, o direito à existência no debate político, devesse antes se converter à lógica econômica, como o demonstram as propostas recentes em torno da água, de a mercantilização da fotossíntese, tanto no debate sobre o efeito estufa como mais diretamente sobre as florestas, onde tudo passa a ter um preço e não mais um valor no sentido ético-político⁶⁴.

Dentro dessa mesma lógica, o governo do Pará empenha-se no apoio a megamineradoras, madeireiros e até a multinacionais com interesse na expansão da soja na Amazônia, como se pode ver no lamentável episódio do empenho estadual pela abertura do porto graneleiro da Cargill, fechado pela Justiça Federal por ter sido construído à revelia da lei em Santarém. Na inversão onde o saqueador é o estandarte do “desenvolvimento”, Valmir Ortega, secretário da Sectam, anuncia que a grilagem de terras será brindada com o que poderia haver-lhe de mais proveitoso:

[...] faremos o licenciamento [dos planos de manejo florestal] prévio à regularização fundiária ou concomitante, porque a questão ambiental é mais séria neste caso. O Estado nunca enfrentou de frente essa situação e isso gerou um enorme passivo. Entendemos que, independente do título ser precário, provisório ou apenas um documento de detenção de posse, a área está sendo explorada irregularmente. Se depois for confirmada a fragilidade da titulação, o Estado retomará a área⁶⁵.

Em primeiro lugar, é constrangedor o argumento de que planos de manejo

⁶³ HERF, Jeffrey. *O modernismo reacionário: tecnologia, cultura e política na República de Weimar e no Terceiro Reich*. São Paulo; Campinas, Ensaio; Editora da Unicamp, 1993. p. 175.

⁶⁴ Porto-Gonçalves, *A globalização...*, p. 120.

⁶⁵ Apud BATISTA, Fabiola. “Sectam divulga balanço de ações contra a crise madeireira”. *Agência Pará*, 15 maio 2007. Disponível em <http://governodopara.pa.gov.br/noticias2007/05_2007/15_15.asp>. Acessado em jun 2007.

florestal serão aprovados em terras sem título de propriedade devido à preocupação ambiental. Ora, se as áreas estão sendo exploradas irregularmente, como afirma Ortega, que o Estado seja efetivo em deter a atividade ilegal e em punir os responsáveis e não o inverso: premiá-los com a licença para a exploração.

A aprovação de planos de manejo em áreas com “título precário, provisório ou apenas um documento de detenção de posse” não é novidade no Pará. O Ibama, antes de 2004, teve a amarga experiência de conceder licenças nessas condições com desastrosos resultados, entre eles, aceleração da grilagem, conflitos com posseiros e populações tradicionais, desmatamentos etc.⁶⁶. As próprias terras da região do rio Uruará têm casos típicos de áreas ocupadas centenariamente por ribeirinhos e com as famigeradas “certidões de posse” emitidas em nome de algum madeireiro. Aliás, uma das causas de indignação daquela população foi justamente o fato de o Estado conferir licença para exploração madeireira em áreas que, como sabiam os ribeirinhos, não eram de propriedade dos beneficiados pelas licenças. É importante notar que a inclinação de emitir licenças de exploração madeireira em áreas sem titulação é específica da Sectam, não havendo sinalização de que o Instituto de Terras do Pará (Iterpa) siga esse rumo. O histórico pessoal e intelectual do atual presidente do órgão, José Helder Benatti, bem como o do assessor chefe, Domenico Treccani, são suficientes para fazer crer em um posicionamento contrário do Iterpa.

Ainda assim, é espantoso isso ser cogitado pela Sectam após todas as comprovações da absurda conduta dos madeireiros da região. E não foram poucos os fatos. Em 19 de dezembro, a Polícia Federal deflagra uma operação com grande efeito: são presos os proprietários de madeireiras que agiam ilegalmente na região do rio Uruará por acusação, entre outras, de formação de quadrilha. Dois policiais militares que escoltavam as balsas – inclusive um oficial – também foram presos. Nessa mesma época, o Ibama de Santarém realizou a Operação Santa Maria do Uruará, tendo apreendido mais de 19 mil metros cúbicos de madeira em toras e aplicando R\$ 1.498.309,10 de multas⁶⁷.

Ainda assim, depois de todos os ensolarados fatos sobre a ilicitude da ação de grileiros e madeireiros na região do Uruará (que não é tão diferente de todo o oeste do Pará), ainda pairam dúvidas sobre a destinação dessas terras públicas. A Resex Renascer não foi criada e as madeireiras caminham com seus processos de aprovação de planos de manejo.

⁶⁶Ver TORRES, Mauricio. “Fronteira: um eco sem fim”. In: TORRES, M. (org.). *Amazônia Revelada: os descaminhos ao longo da BR-163*. Brasília, CNPq, 2005. pp. 271-320.

⁶⁷“Setor de fiscalização do Ibama divulga balanço de operações”. *Jornal de Santarém e Baixo Amazonas*. Santarém, 17-23 fev. 2007.

A mesma mentalidade que faz da legalidade um irrelevante detalhe ante o valor do “desenvolvimento”, provoca a aceitação passiva da idéia de “dominação da natureza” como um processo natural e inevitável, no rumo de um ideal universal de felicidade.

Assim, nos vemos diante de um desses paradoxos constitutivos do mundo moderno-colonial, em que a superação da desigualdade se transforma, na verdade, numa busca para que todos sejam iguais... ao padrão cultural europeu norte ocidental e estadunidense. Pareceria até mesmo absurdo dizer-se que todos têm direito a serem iguais... aos ianomâmis, ou aos habitantes da Mesopotâmia (Al Iraq, em árabe). Entretanto, o aparente absurdo só o é na medida em que a colonização do pensamento nos fez crer que há povos atrasados e adiantados [...]. Assim, se confunde a luta contra a injustiça social com uma luta pela igualdade conforme uma visão eurocêntrica, enfim, um padrão cultural que se crê superior e, por isso, passível de ser generalizado. Com isso, contribui-se para que se suprima a diferença, a diversidade, talvez o maior patrimônio que a humanidade tenha⁶⁸.

Um patrimônio, no caso da Amazônia, tecido de uma profusão de saberes de diversos matizes, erigidos da íntima convivência com a floresta. Um patrimônio que depende do reconhecimento do direito de seus detentores ao território. Mas, como explica Jan-Pierre Leroy,

Os setores econômicos e políticos dominantes consideram a Amazônia como a última fronteira a abrir ao seu voraz apetite de lucro [...]. Por que então não escutar sua população? A conservação da Amazônia é ou, mais exatamente, era o projeto de futuro dos povos indígenas e dos caboclos ribeirinhos [...]. Estas populações colocavam limites culturais e religiosos à exploração da floresta. Limites acionados unicamente em função das necessidades de reprodução individual e coletiva, não só das famílias e comunidades de hoje, mas das do futuro. A natureza, fonte de espiritualidade e de vida, não é algo que se quer dominar. Negocia-se com ela, que é temida, respeitada, manejada, assegurando que ela vai continuar a dar fartura e sustento⁶⁹.

E, na resistência por essa fonte de “fartura e sustento”, movimentos como o do ribeirinhos do rio Uruará dissemina-se. Muitas comunidades vêm aumentando seu nível de consciência política e articulando-se frente às suas próprias realidades

⁶⁸ Porto-Gonçalves, *A globalização...*, p. 64.

⁶⁹ LEROY, Jean-Pierre. “Ecologia, economia e ética”. In: *Com Ciência*. n. 89, 10 jul. 2007. Disponível em <<http://www.comciencia.br/comciencia/?sectionfiltered=8&edicao=19&id=207>>, acessado em 20 jul. 2007.

conflitivas, como, por exemplo, nas recentes manifestações populares em Juruti (PA) contra a mineradora Alcoa. Esses povos constituem, de fato, o real e efetivo obstáculo à grilagem de terras, à devastação ambiental e, também, são eles o enclave que exigirá do desenvolvimento econômico que assuma as obrigações com os direitos sociais e com a dignidade humana. Exigirão que, para além de força de trabalho e fonte de lucros, sejam vistos e tratados como sujeitos de direitos⁷⁰.

E assim, caboclos, índios, quilombolas..., do Uruará e de outros muitos rios da Amazônia, empedernidamente, lutam e mantêm suas florestas em pé. Agem sempre sem apoio, sem reconhecimento e, ainda por cima, sendo criminalizados. O rosto de cada um deles abrevia um dicionário de afrontas, de privações, mas também de resistência. Uma silenciosa resistência.

Ainda assim, mesmo o silêncio repete a força que representam na defesa da floresta.

REFERÊNCIAS

ADÁRIO, Paulo. Novas áreas de proteção ambiental no Pará beneficiam mais as madeiras. Greenpeace, Manaus, 6 dez. 2006. Disponível em http://www.greenpeace.org.br/amazonia/?conteudo_id=3046&sub_campanha=0. Acessado em mar. 2007.

ALLEGRETTI, Mary H. *A construção social de políticas ambientais: Chico Mendes e o movimento dos seringueiros*. Tese de doutorado apresentada ao Centro de Desenvolvimento Sustentável de Brasília, 2002.

_____. *Reservase extrativistas: parâmetros para uma política de desenvolvimento sustentável na Amazônia*. Rio de Janeiro; Brasília; Curitiba: Relume-Dumará; Inst. de Estudos Amazônicos e Ambientais; Fund. Konrad Adenauer, 1994.

AMIGOS DA TERRA. Comunidade no Pará reage à exploração ilegal de madeira e ateia fogo em carregamento. São Paulo: 3 nov. 2006. Disponível em <http://www.amazonia.org.br/noticias/noticia.cfm?id=225791>. Acessado em março de 2007.

ARENDDT, Hannah. *Crises da República*. 2ª ed., 1ª reimpr. São Paulo: Perspectiva, 2004.

_____. A imagem do inferno. In: *Compreensão política e outros ensaios*. Lisboa:

⁷⁰Martins, *A chegada...*, p. 13.

Relógio D'Água, 2001.

BATISTA, Fabiola. Sectam divulga balanço de ações contra a crise madeireira. Agência Pará, 15 maio 2007. Disponível em http://governodopara.pa.gov.br/noticias2007/05_2007/15_15.asp. Acessado em jun 2007.

BRANFORD, S; ROCHA, J. *Rompendo a cerca: a história do MST*. São Paulo: Casa Amarela, 2004.

BRESCIANI, Maria Stella Martins. Lógica e dissonância – sociedade de trabalho: lei, ciência e resistência operária. Revista Brasileira de História, São Paulo: ANPUH; Marco Zero, v. 6, n. 11 (Sociedade e trabalho na História. Organizado por Déa Ribeiro Fenelon), pp. 7-44, set. 1985-fev. 1986.

CHAUÍ, Marilena. *Conformismo e resistência: aspectos da cultura popular no Brasil*. 1ª ed., 6ª reimp. São Paulo: Brasiliense, 1996.

CORREIO DO BRASIL. Governo planeja concessão de 1 milhão de hectares de florestas. Rio de Janeiro: ano VIII, n. 27511, 10 jul 2007. Disponível em <http://correiodobrasil.com.br/noticia.asp?c=122144>. Acessado em 14 jul 2007.

COUTINHO, Carlos Nelson. *Cultura e sociedade no Brasil: ensaios sobre idéias e formas*. 2ª ed. rev. e ampl. Rio de Janeiro: DP&A, 2000.

DAMATTA, Roberto. *Carnavais, malandros e heróis: para uma sociologia do dilema brasileiro*. 6ª ed., Rio de Janeiro: Rocco, 1997.

FALEIROS, Gustavo. Disputa no Pará. Site O Eco, 9 nov. 2006. Disponível em <http://arruda.rits.org.br/oeco/servlet/newstorm.ns.presentation.NavigationServlet?publicationCode=6&pageCode=67&textCode=19542>. Acessado em março de 2007.

HERF, Jeffrey. *O modernismo reacionário: tecnologia, cultura e política na República de Weimar e no Terceiro Reich*. Campinas: Editora da Unicamp, 1993.

IORIS, Edviges. Conflitos em Unidades de Conservação com populações locais. In: *XXI Reunião Brasileira de Antropologia*. Fórum de pesquisa 3: “Conflitos socioambientais e unidades de conservação”. Brasília: jul. 2000.

KOWARICK, Lúcio. *A espoliação urbana*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.

_____; et al. *Cidade – usos e abusos*. São Paulo: Brasiliense, 1978.

LENTINI, M.; PEREIRA, D.; CELETANO, D.; PEREIRA, R. *Fatos florestais da Amazônia 2005*. Belém: Imazon, 2005.

LIMA, Ruy Cirne. *Pequena história territorial do Brasil: sesmarias e terras*

devolutas. Fac-simile da 4ª ed., São Paulo: Secretaria da Cultura, 1990.

LEROY, Jean-Pierre. Ecologia, economia e ética. In: *Com Ciência*. nº 89, 10 jul. 2007. Disponível em <http://www.comciencia.br/comciencia/?sectionfiltered=8&edicao=19&id=207>, acessado em 20 jul. 2007.

MARTINS, José de Souza. *A chegada do estranho*. São Paulo: Hucitec, 1993.

_____. *A militarização da questão agrária no Brasil*. Petrópolis: Vozes, 1984.

_____. *O poder do atraso*. São Paulo: Hucitec, 1994.

MORENO, Gislaene. *Os (dés)caminhos da apropriação capitalista da terra em Mato Grosso*. São Paulo: 1997. Tese (Doutorado em Geografia Humana) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo.

O LIBERAL. Pará ganha novas unidades de conservação. Belém, ano LXI, n. 31.757, 5 dez. 2006.

OLIVEIRA, Ariovaldo Umbelino de. *A agricultura camponesa no Brasil*. 4ª ed. São Paulo: Contexto, 2001.

_____. *A fronteira amazônica norte-mato-grossense: grilagem corrupção e violência*. São Paulo: 1997. Tese (livre-docência em geografia humana) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo.

PORTO-GONÇALVES, Carlos Walter. *A globalização da natureza e a natureza da globalização*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

SANTILLI, Juliana. *Socioambientalismo e novos direitos: proteção jurídica à diversidade biológica e cultural*. São Paulo: Peirópolis, 2005.

SOARES, Rita. Pará ganha maior reserva do planeta. *O Liberal*, Belém, ano LXI, n. 31.757, 5 dez. 2007.

TORRES, Mauricio. Fronteira: um eco sem fim. In: TORRES, M. (org.). *Amazônia revelada: os descaminhos ao longo da BR-163*. Brasília: CNPq, 2005. pp. 271-320.

_____. Levantes bárbaros. In: HOLLANDA, Heloisa Buarque de (org.). *Cultura e desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Aeroplano, 2004.

WEIL, Simone. *A condição operária e outros estudos de opressão*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.

CADASTRO DE IMÓVEIS RURAIS E GRILAGEM

PARAGUASSÚ ÉLERES

Agrimensor, defensor público, mestre, professor de direito agrário, ex-diretor técnico do Instituto de Terras do Pará (Iterpa).

Durante o VII Congresso de Direito Agrário da União Mundial de Agraristas Universitários (Umau) (Pisa e Siena, Itália, 2002) cujo tema foi “Prodott agricoli e sicurezza alimentare”, o professor, dr. Duque Corredor, ex-membro da Corte Suprema da Venezuela, fez o seguinte comentário:

“estamos aqui falando de direito de alimentação enquanto na América do Sul ainda discutimos a posse da terra...”

A observação do professor Duque Corredor se aplica a todos os estados brasileiros⁷¹ e no presente artigo abordarei a questão da posse da terra sob o prisma do cadastro fundiário, inexistente na maioria dos estados, mas que tem brutal significação no Pará, unidade da Federação com uma das mais complexas legislações de terras e lugar do país onde mais numerosos e fatais têm sido os conflitos fundiários.

No que diz respeito às formas documentais de terras existentes no Brasil, no Pará, além das sesmarias (expedidas entre 1700 e 1837 na Capitania do Grão-Pará, que incluía Piauí, Maranhão e Pará, que por sua vez incluía a Comarca de São José do Rio Negro, atuais Amazonas, Roraima e Rondônia) e dos Títulos Paroquiais (expedidos de 1854 até próximo à República), o governo então recém-criado Estado do Pará optou por eleger como forma de cadastramento das terras devolutas que recebera por força do art. 64 da Carta Constitucional de 1891, uma declaração de posse que era feita às intendências municipais (atuais prefeituras) do que resultou o

⁷¹ Em 1991 o autor foi a Jataizinho, no Paraná, fazer o levantamento topográfico de uma fazenda de 1.370 hectares, e antecedendo o trabalho de campo consultou em Curitiba o mapa da DSG, o que lhe permitiu ter a visão aproximada do polígono que iria ser topografado.

documento conhecido como Título de Posse: “instituto absolutamente singular no conjunto do direito fundiário brasileiro, não se encontra nas leis federais nem nas de qualquer outro Estado da Federação”⁷².

Tal documento, que como o Título Paroquial da era imperial, não garantia o domínio da terra, tem as mesmas cláusulas resolutivas daquele: manter a posse, demarcar e pagar a terra, a qual desde a Lei 601/1850 (art. 1º) só podia ser adquirida pela compra. Estima-se que 65 mil declarações de posse foram feitas nas intendências municipais. Com base nesses documentos apenas 5% dos beneficiários e/ou sucessores cumpriram os prazos estabelecidos para a legitimação, que foram sendo prorrogados, até que em fevereiro de 1996 o decreto estadual 1.054 declarou-lhes a caducidade, deixando, porém, a possibilidade de regularizar as situações em que sejam comprovadas posse e benfeitorias.

Sobre os Títulos de Posse (documentos preferidos pelos grileiros, dada a sua imprecisão de extensão métrica e de localização geográfica, tal como os paroquiais e as sesmarias) deve ser dito que um número incalculável deles foi matriculado no Registro de Imóveis e objetos de sentenças judiciais em ações de inventários e de execução de dívidas – por vezes em favor de casas bancárias, inclusive oficiais, o que leva a que muitos arguam sua validade, conforme a presunção estabelecida no art. 859 do Código Civil de 1916⁷³, mormente porque o Ministério Público representava o Estado nessas ações e jamais contestou o tratamento de propriedade que lhe era dado.

Acessa-se à insegurança dominial gerada pela má descrição das terras nos documentos mencionados, a questão da materialização desses lotes na terra, os quais padecem de erros crassos de topografia, sem considerar que muitos nem foram demarcados e sim estimados em mapas imprecisos, de que são exemplos casos ocorridos no Pará, muitos de pura grilagem.

Um caso deu-se com uma Carta de Sesmaria regularmente expedida no Piauí (século XVIII) com base na qual foi forjada uma escritura pública e, em conluio com o oficial do Cartório de Registro de Imóveis da comarca, matriculada como tendo sido expedida na margem esquerda do rio Moju, cerca de 200 quilômetros ao sul de Belém. A fraude teve como base a lista do livro publicado pelo Arquivo

⁷²LAMARÃO, Paulo, Comentários à legislação de terras do estado e outros ensaios. Para: Ed. Grafisa, 1980.

⁷³No último dia da semana em que expirou o prazo (1995) o Instituto de Terras do Pará preparou-se para receber parte das cerca de 60 mil pessoas que deveriam requerer a legitimação das terras. Mas apenas 13 o fizeram...

Público do Pará⁷⁴, no qual foram compiladas as 2.158 sesmarias expedidas na antiga Capitania do Grão-Pará que, como dito, envolvia o Piauí⁷⁵. Alguns dados permitiram de imediato identificar a fraude: 1 – a certidão fornecida pelo Instituto de Terras do Pará, informa que o beneficiário da sesmaria morava na Capitania do Piauí; 2 – a situação geográfica do lote é dada nas margens do grotão da Cajazeira, e no Pará esse tipo de curso d’água (grotão) é denominado igarapé ; 3 – no Pará o cajá do Nordeste (do qual teria derivado o cajazeira é taberebá); 4 – o mencionado grotão da Cajazeira é dado como afluente do rio São Vítor, e não no rio Moju, nome que já era mencionado no século XVIII, e finalmente, conforme o Índice de Topônimos da Carta do Brasil ao Milionésimo publicado pelo IBGE em 1971, inexistia o topônimo rio São Vítor no Pará.

A questão evoluiu: um segundo grileiro também fabricou escritura com os mesmos dados da Carta de Sesmaria e igualmente em conluio com outro oficial de Registro de Imóveis da comarca vizinha matriculou o imóvel em seu nome e a partir daí duas pessoas alegando propriedade sobre a mesma terra (em verdade terra devoluta, do Estado) passaram a parcelar em lotes de terras, até que um grupo de empresários a requereu por compra ao Iterpa, que compareceu na demanda judicial que se arrastava entre os dois grileiros, ficando ao final o Estado com o direito de titulá-las em favor dos empresários, mas vale destacar que, antes, o primeiro grileiro teve a audácia de oferecer a um deputado estadual uma parte da terra como doação para ser transformada em colônia agrícola do Estado e convenceu o parlamentar a apresentar proposta à Assembléia Legislativa do Pará obrigando o Iterpa a demarcar e lotear a parte doada generosamente para assentar lavradores sem-terra, devendo a colônia levar o nome do grileiro doador...

O segundo caso deu-se com a chamada Gleba Cidapar, acerca de 200 quilômetros a leste de Belém, cortada pela BR-316 e na margem esquerda do rio Gurupi, limite entre Pará e Maranhão. Essas terras foram efetivamente tituladas por seis cartas de sesmarias, somando 14 léguas quadradas, que equivalem a 60.984 hectares; ainda que estudos feitos por uma comissão de funcionários estaduais (da qual fez parte o autor) concluíssem que uma das cartas de sesmaria foi expedida no território do Maranhão e não no do Pará. As terras pertenciam a uma empresa de mineração em vias de falência e na década de 1960 foram dadas em garantia de débitos trabalhistas e levada a leilão judicial. A partir daí os 60.984 hectares “evoluíram” :

⁷⁴ – MUNIZ, João da Palma, *Annaes da Biblioteca e Archivo Público – Catálogo Nominal dos Posseiros de Sesmarias, tipografia e encadernação do Instituto Lauro Sodré, PA, 1904.*

⁷⁵ – Ao autor foi o perito judicial nomeado nessa questão, tendo consultado os arquivos estaduais de São Luís e Teresina para investigar o caso.

1. Na carta de adjudicação da Junta de Conciliação e Julgamento da Justiça Trabalhista do Pará a área já media 100.188 hectares;
2. na petição inicial da demarcação proposta na comarca de Viseu, os seis lotes já mediam 108.900 hectares;
3. na demarcação, sentenciada por um pretor (incompetente para julgar o feito) e cuja sentença foi prolatada num dia de fim de ano, a área dos seis lotes foi declarada com 387.355,7950 hectares, e finalmente
4. na desapropriação feita pelo Incra, a área dos seis lotes foi dada com medindo 419.321,4350 hectares, número que representa um aumento de 587% sobre a área original.

O Iterpa contestou a demarcação e aguarda decisão do STF.

Um terceiro caso deu-se com o Título Definitivo de venda de terras Nº 76 do Talão 30, expedido pelo governo do Pará no município de Viseu em 7 de fevereiro de 1963, incidente na região situada entre a rodovia BR-010, Belém-Brasília, e à margem esquerda do rio Gurupi, ao norte do lugar onde foi edificada a cidade de Paragominas. Trata-se de que os lotes situados nessa faixa de terras não foram demarcados, mas (o que era comum nessa época) estimados na carta aérea da Força Aérea Americana, escala de 1:1.000.000, onde um milímetro equivale a um quilômetro, e pela carta da Usaf, aquele trecho deveria ter cerca de 46 quilômetros, suficientes para caber sete lotes. O do título 76 ficava no meio, ladeado por três em direção à rodovia BR-010 e três em direção ao rio Gurupi. Ocorre que os proprietários vizinhos dos seis lotes logo tomaram posse de seus lotes, enquanto o comprador do 76, morador do Paraná, só anos depois veio tomar posse da terra. Afinal estava garantido pelo título expedido pelo governo do Pará e havia a matrícula no Registro de Imóveis de Viseu. Mas por uma fatalidade geométrica fundiária só havia terra para seis lotes (cerca de 40 quilômetros). Não havia terra para o proprietário tomar posse, apesar de ele ter o domínio, conforme a presunção do art. 859 do Código Civil. Para encerrar este caso: anos após fui procurado por uma pessoa para fazer uma plotagem, uma planta do terreno, com base nos elementos topográficos do título 76, cuja história já conhecia. O novo dono portava escritura pública de apenas 50% do lote, ou seja, mesmo não havendo terra para assentar o título, disse-me ele que encontrara outra, devoluta, noutra município. Já estava na posse e era só transportar o título para aquele lugar, mesmo que só a metade. Kafka iria virar bicho se lhe contassem este caso...

Um outro caso deu-se com um Título de Posse, na margem esquerda do rio Capim. Expedido em 1892 com 4.646 hectares, bem esse levado a inventário em

junho de 1920 e que durante meio século não foi concluído. Em 1973 sua filha herdeira vendeu os direitos de herança sobre sua parte, de 3.194 hectares. A transação foi feita no Cartório de São Miguel do Guamá (PA) e em 1975, o lote era objeto de ação possessória naquela comarca. Sendo o autor indicado perito assistente de uma das partes, obteve no mesmo Cartório uma certidão que é o retrato fundiário das quais essas notas são o objetivo: adquiridos os 3.194 hectares mediante cessão de direitos hereditários em 8 de junho de 1923, no mesmo dia o novo proprietário revendeu seis mil hectares e em seguida, dessa data até 2 de maio de 1974 vendeu o total de 95.309 hectares. Um aumento de 2.883%. Cumpre lembrar neste caso dois fatos:

1 – apresentado o laudo, que deveria ter sido lido pela juíza que julgou o feito poderia ela, de imediato, ter bloqueado a matrícula do imóvel e comunicado o caso à Corregedoria do Interior da Justiça do Pará;

2 – estes fatos ocorreram em 1973, há mais de trinta anos, portanto. Quantas transações ainda terão sido feitas com base naquele mesmo Registro de Imóveis?

Finalmente, outro caso que merece atenção por se tratar de fraude cometida com base em títulos perfeitos, ocorrido no município de Viseu, que na época da construção da BRA-010, Belém-Brasília, entre 1956 e 1960, formava a maior parte do território pelo qual a estrada atravessou o Pará. E aqui se dá o mesmo que em muitos casos: o requerente e posterior proprietário da terra não esteve presente ao ato demarcatório – que muitas vezes não era realizado e sim estimado sobre um mapa, em geral o da Usaf. Quando os requerentes vinham ocupar a terra, já estava ocupada. E foi esse fato que permitiu uma das mais curiosas grilagens que ocorreu na região leste do Pará. Dois lotes de um “loteamento” há muito já estavam ocupados, mas os títulos definitivos eram válidos e ademais havia a matrícula do Registro de Imóveis. Os lotes não eram contíguos, mas mesmo assim o grileiro conseguiu um registro com rememoração, de maneira que os terrenos que mediam aproximadamente 4.350 hectares passaram a formar, unificados, um lote de 8.700 e como suporte maior da legalidade da transação às escrituras estavam anexadas duas certidões recém-expedidas pelo Iterpa. Afinal os lotes foram legalmente desmembrados do patrimônio público e o Estado tem o registro da alienação da terra (mas só não sabe onde estão localizadas). Como se disse, a terra incide no município de Viseu e foi nesse mesmo município (mas em outro lugar, ao norte da Gleba Cidapar, da qual falou-se antes) que o comprador dos lotes ocupados adquiriu uma “posse”, de cerca de nove mil hectares e a vendeu para um cidadão vindo do sul do país. A terra era legalmente titulada pelo governo do Pará, tinha registro de imóveis e pronto. Só que a “posse” era muito próxima da BR-316, a caminho do Maranhão e também da sede do município de Viseu e por isso as invasões não

tardaram, o que levou o proprietário a propor ao presidente da República, José Sarney, que comprasse a terra para seu Programa Nacional de Reforma Agrária (PNRA), de 1986. Sua excelência encaminhou a proposta ao Incra, que mandou vistoriar a terra e aí a grilagem feita com base em título e registro de imóveis válidos revelou uma outra grilagem: ao plotarem a área vistoriada os técnicos do Incra (PF Paragominas, processo 41210/003622/87, pág. 49) descobriram que “O IMÓVEL EM TELA ENCONTRA-SE NO PERÍMETRO DA “FAZENDA PARAÍSO” DE PROPRIEDADE DE VICENTE DE PAULA PEDROSA, LOCALIZADA NO MUNICÍPIO DE VISEU”. Trata-se da Fazenda Paraíso, com cerca de 58.000 hectares, que estava regularmente sendo “desapropriada”. O caso evoluiu num inquérito, sendo sustado o pagamento de 55.221 Títulos da Dívida Agrária e ao final uma ação judicial condenou três funcionários do Incra, inclusive o secretário e pessoa de confiança do então ministro da Reforma Agrária e ex-governador do Pará.

No Pará – onde têm sido rotineiros casos como os relatados e onde os conflitos pela posse da terra ganharam foro internacional quando soldados da Polícia Militar do Estado televisivamente massacraram trabalhadores sem-terra (Eldorado do Carajás, abril, 1996); e a unidade da Federação padece duramente com a abusiva e desmedida arrecadação *manu militari* de suas terras devolutas cometida contra o governo da União parido pelo golpe militar de 1964⁷⁶ em nome da Segurança e do Desenvolvimento Nacional (Decretos-Lei 1164/1971 e 1473/1976) atingindo cerca de 40% da superfície do estado, e terras essas que foram mal administradas pelo Geta e continuam a ser pelo Incra, além das afetadas como Unidades de Conservação da Natureza (inclusive recentemente, no governo Lula) sem satisfação e muito menos indenização ao Pará – a questão é mais grave, posto que os atos praticados pelo governo da União constituem uma forma de intervenção territorial, maculando o pacto federativo.

Tal quadro desordenado – que não deve ser muito diferente em outros estados do país – gerou no Pará uma patologia fundiária cuja real dimensão foi revelada quando a partir de 2003 o Ibama passou a exigir comprovação de domínio das terras, inclusive em lugares onde antes o próprio órgão ambiental federal aprovara Planos de Manejo Florestal⁷⁷, ato que paralisou as atividades dos madeireiros que atuavam irregularmente, mas que em contraponto atingiu os que agiam legalmente porque não obtinham resposta imediata do arquivo do Iterpa, para comprovar a dominialidade original das terras, pois o órgão fundiário estadual é desaparelhado

⁷⁶ – ÉLERES, Paraguassú, Intervenção territorial federal na Amazônia, Ed. Imprensa Oficial, 2002.

⁷⁷ – Casos há em que as partes faziam o requerimento de terra devoluta e com base no simples protocolo registravam em cartório contratos de arrendamento daquelas terras para exploração de madeira.

técnica e burocraticamente para gerir seu espaço territorial, sobretudo, pela falta de um cadastro fundiário confiável – alfanumérico (com descrição precisa dos lugares onde incidem os títulos das terras alienadas nos últimos 150 anos) e cartográfico (com plotagem dos lotes na geografia do Pará, onde foram expedidos), comprovando que o Estado titula certo – mas em lugar incerto.

Apesar dos percalços por que passaram nos últimos cerca de 35 anos, os governantes do Pará não demonstraram capacidade para construir uma inteligência fundiária capaz de resolver a questão que se abate sobre seu universo rural, tarefa cuja responsabilidade está se conscientizando e enfrentando o governo que ora assumiu o poder, mas qualquer projeto para solução desse problema inicia pela organização do Iterpa, com especial atenção ao sensoriamento remoto, georreferenciamento, à cartografia e preparação de jurisperitos na área de direito fundiário.

Ressalte-se que dado o objetivo imediato para enfrentar essa guerra, necessário se faz a construção do cadastro fundiário – pois não se faz guerra sem mapa, iniciando pelo levantamento e informatização cartográfica do arquivo existente, operações que devem ser conveniadas com o Inca, órgão fundiário federal que aprova os processos de georreferenciamento, em cumprimento à Lei 10.267/2001 e o Decreto 4.449/2002, que a regulamentou.

A Lei 10.267/2001 criou o Cadastro Nacional de Imóveis Rurais (CNIR), e alterou dispositivos das Leis 6.015/1973 (Registros Públicos); 4.947/1966 (que fixa normas de Direito Agrário, dispondo sobre o sistema de Organização e funcionamento do Inca); 5.860/1972 (que criou o Sistema de Cadastro Rural); 6.739/1979 (que trata da Matrícula e Registro de Imóveis) e 9.393/1996 (que dispõe sobre ITR e o pagamento da dívida representada por Títulos da Dívida Agrária) e para implementá-la, tal como deverá ocorrer em outros estados, as operações técnicas e jurídicas devem ser conveniadas com instituições congêneres, estaduais e federais (secretarias de meio ambiente, IBGE, DSG, Inca, GRPU, Sipam-Sivam) bem como com o Poder Judiciário, por sua jurisdição sobre os cartórios, objetivando a anulação dos títulos de terras irregulares e fraudulentos matriculados nos Registro de Imóveis⁷⁸.

Difícil formar a mais pálida idéia e com segurança dizer quanto levará para que se construa o Cadastro Rural de Imóveis Rurais em cada estado (e também

⁷⁸ Em 2006 o juiz Adriano Seduvin, da Vara Agrária de Altamira (PA), cancelou o registro de 1,6 milhão de hectares e outro de 23 mil e encaminhou ao Iterpa, lista de três mil matrículas para cancelar, o que dá bem a idéia da falta de infra-estrutura do órgão fundiário estadual em reagir à pirataria fundiária que se alastra no Pará, quadro que será agravado quando os novos juizes das Varas Agrárias que estão sendo preparados pela Escola de Magistratura do Pará tomarem a mesma decisão.

urbanos, tarefa já consolidada em muitas cidades do país) e finalmente de todo o Brasil. Não importa quanto tempo levará. A verdade é que há exemplo de que a simples confrontação entre a área declarada (por vezes afetada por erro documental, mas também adulterada com a intenção de fraude para aumento de garantia real em empréstimos de fomento) e a existente no campo, fez com que o Incra excluísse de seu Cadastro Rural, entre 1995 e 2000, 48 milhões de hectares (metade na Região Norte) e outros 44 milhões fossem postos em observação sob suspeição de fraude⁷⁹.

A Lei 10.267/2001 e o Decreto/2002, que a regulamentou, são os diplomas legais essenciais para a identificação dos imóveis rurais, prevista nos §§ 3º e 4º do art. 176 da Lei 6.015/1973 e será exigida em qualquer situação de transferência (venda, doação, desmembramento, remembramento, herança etc.) consoante a dimensão da terra e dentro dos seguintes prazos:

- a) Terreno de mais de 5.000 hectares – 31 de janeiro de 2003
- b) Terreno entre 1.000 e 5.000 hectares – 31 de outubro de 2003
- c) Terreno entre 500 e 1.000 hectares – 31 de outubro de 2004
- d) Terreno de menos de 500 hectares – 31 de outubro de 2005

O Decreto 5.570, de 31 de outubro de 2005, todavia, deu nova redação ao Decreto 4.449/2002 que assim teve prorrogado prazos para mais “cinco anos os imóveis com área de quinhentos a menos de mil hectares” e mais “oito anos, para os imóveis com área inferior a quinhentos hectares”.

Quanto ao georreferenciamento, sua exigência está contida na Norma Técnica para Levantamento Topográfica editada pelo Incra, em 2001, e constitui-se no rastreamento de satélites geodésicos, feito por equipamentos genericamente chamados de “GPS”, sigla do sistema norte americano (*Global Positioning System*), podendo também ser rastreado os satélites *Glonass* (russo) ou o *Galileu* (consórcio europeu que em janeiro de 2007 já estava em órbita), a partir dos quais se determinam as coordenadas geográficas dos vértices dos polígonos. Modernamente o correto é denominar o sistema de rastreamento pela sigla *GNSS* (*Global Navigation Satellite System*).

Outrora a base geodésica para os cadastros fundiários, como de resto para a base cartográfica do país era executada pelo processo de astronomia de posição, com observação de estrelas, trabalhos que levavam semanas e até meses, sempre sujeitos às condições atmosféricas⁸⁰.

⁷⁹ GRAZIANO, Xico, *O carma da terra no Brasil*. pág. 61. São Paulo: Ed. A Girafa, 2004.

⁸⁰ Por sugestão do autor, o Decreto estadual 7.454/1971 (que regulamenta o Decreto-Lei 57/1969, Lei fundiária base do Pará) obriga que nas demarcações de mais de 15 mil hectares sejam determinados

Os profissionais legalmente competentes para realizar tais serviços devem estar inscritos no Incra e seus diplomas de graduação apostilados no Conselho Regional de Engenharia e Agronomia (Crea), a fim de comprovar que têm especialização na nova técnica⁸¹ e após rastreadas e capturadas as órbitas dos satélites e calculados as coordenadas geográficas dos vértices dos polígonos, os dados são apresentados à Comissão de Avaliação do Incra, junto com os seguintes documentos:

1. Certidão de titularidade original do imóvel, comprovando o momento em que a terra foi desmembrada (cortou o cordão umbilical) do patrimônio público e ingressou no patrimônio privado.
2. Memorial Descritivo, Planta Topográfica, preferentemente com plotagem sobre imagem recente de satélite de sensoriamento remoto, sendo as coordenadas (Geográficas e UTM) calculadas com precisão milimétrica, e serão inseridas no Sistema Nacional de Cadastro Rural (SNCR).
3. CD com gravação das órbitas dos satélites.
4. Termo de concordância de limites, assinado pelos confinantes.

Tais exigências legais certamente já deveriam ser barreira para muitas transações em todo o país, todavia pouca publicidade tem sido dada à legislação e os Cartórios de Registro de Imóveis olímpicamente ignoram a lei 10.267.

Finalmente, ao falar sobre georreferenciamento de imóveis, cabe trazer a discussão da obrigatoriedade, ou não, do uso do GPS nas demarcações judiciais, conforme o art. 960, II, do Código de Processo Civil.

“Art. 960 – Nos trabalho de campo observar-se-ão as seguintes regras”:

“I –...”

“II – empregar-se-ão os instrumentos aconselhados pela técnica”.

Em primeiro lugar diga-se, que uma das instituições públicas, que mais estaria interessada na segurança das informações técnicas-topográficas de alto valor jurídico para embasar decisões nos julgamentos de lides fundiárias é o Poder Judiciário e portanto, nada mais lógico que passe a aplicar a legislação atual sobre a matéria nos casos pendentes, como o faz a Vara Agrária de Marabá em caso de ampla repercussão social no Pará. A questão será a de decidir sobre a aplicação da

pontos geodésicos e todos os lotes, de qualquer dimensão, terão a planta reduzida às escalas de 1:250.000 ou 1:100.000 para plotagem na carta geral. Mas isso não foi cumprido e ainda assim as diferenças geradas pelo método são díspares.

⁸¹ Agrimensor desde 1962, o autor foi aluno (e professor) no curso de georreferenciamento patrocinado pela Universidade Rural da Amazônia (Ufra), em 2005.

lei, todavia é necessário observar que a disponibilidade de técnicos qualificados para realizar tais operações ainda é pequena.

Sob quaisquer circunstâncias a Lei 10.267 é o melhor instrumento criado para o controle cadastral dos imóveis – rurais e/ou urbanos, no país, e vem com um atraso secular se comparado com os Estados Unidos da América que em 1784, no Congresso de Filadélfia, definiram seu espaço geográfico estabelecendo módulos fundiários regulares de linhas com seis milhas (1.609,35 m) no sentido norte-sul e leste-oeste verdadeiros, formando retângulos que se dividem em 36 secções, cada qual com 640 acres (258,9952 ha), o que impede que aconteça casos como o do município de Gurupá (PA) que mede cerca de 800 mil hectares, mas tem um milhão e 200 mil matriculados no Registro de Imóveis.

ARTIGO MULTIDISCIPLINAR

O PASSIVO AMBIENTAL DE IMÓVEIS RURAIS NO PROCESSO DE OBTENÇÃO DE TERRAS PARA A REFORMA AGRÁRIA: UMA ANÁLISE DA COMPATIBILIZAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

MARCO AURÉLIO PAVARINO

Engenheiro Agrônomo e Coordenador-Geral de
Meio Ambiente e Recursos Naturais

1. ANTECEDENTES

1.1 – Legislação ambiental

Dezesseis anos após a instituição do Código Florestal em 1965 o Direito Ambiental Brasileiro apresentou significativa evolução em sua estruturação com o advento da Lei nº 6.938 em 1981, que dispõe sobre a Política Nacional de Meio Ambiente. O estabelecimento dos instrumentos para a implantação desta política, bem como a estruturação do Sisnama são reconhecidos marcos legais da matéria. A criação do Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama), espaço democrático e de significativa representatividade da sociedade brasileira, teve também papel fundamental no ordenamento dos aspectos legais de meio ambiente no país.

A Constituição de 1988 trata o tema do meio ambiente no Título VIII – Da Ordem Social e confere destaque ao princípio da prevenção e da utilização do instrumento do licenciamento ambiental quando estabelece em seu art. 225, inciso IV, a obrigatoriedade da realização do estudo de impacto ambiental para atividades potencialmente causadoras de impacto ambiental.

Dois outros instrumentos normativos também fortaleceram de maneira expressiva a consolidação do ordenamento jurídico ambiental, quais sejam a Lei nº 9.605 de fevereiro de 1998, que dispõe sobre os crimes ambientais e é conhecida como Lei do Meio Ambiente e a Lei nº 9.985, de julho de 2000, que institui o

Sistema Nacional de Unidades de Conservação (Snuc).

Vários outros dispositivos legais foram regulamentados através de atos normativos mais específicos e na elaboração destes, destacam-se as resoluções aprovadas pelo Conama, em seus 26 anos de existência.

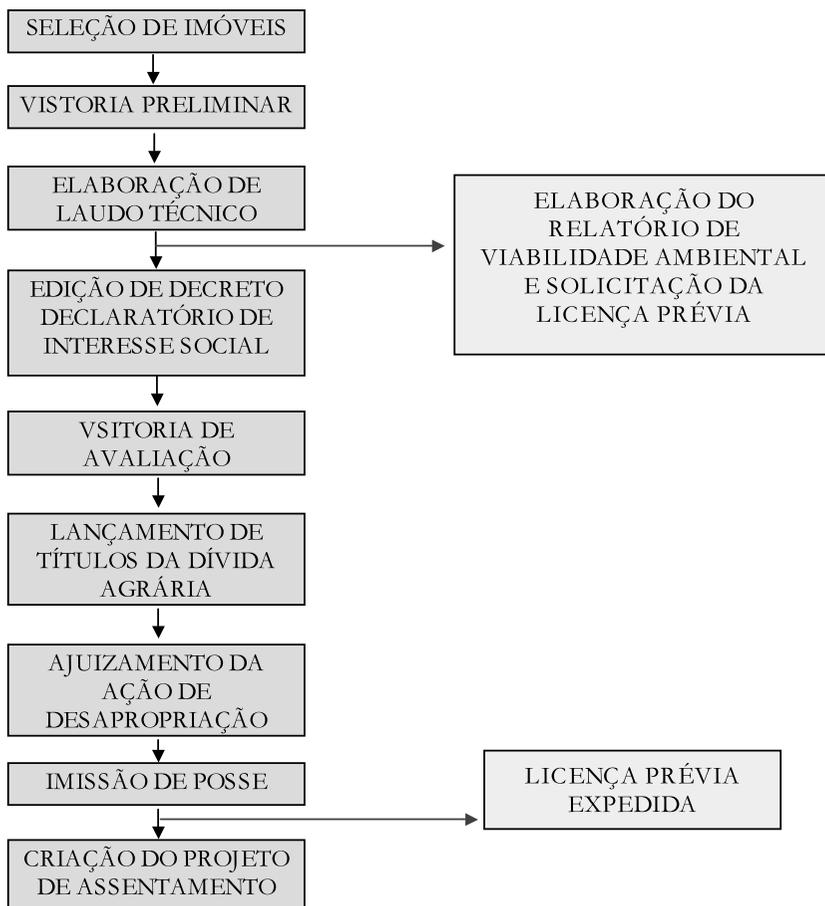
O caráter social e econômico do programa de reforma agrária e a análise dos impactos ambientais causados pela implantação de assentamentos rurais foram aspectos bastante discutidos por aquele órgão colegiado, de 1999 a 2001, culminando com a edição da Resolução nº 289, de abril de 2001, revogada pela Resolução nº 387, de dezembro de 2006, ato normativo que atualmente disciplina o procedimento de licenciamento ambiental para assentamentos de reforma agrária.

1.2 – O licenciamento ambiental na reforma agrária

A obtenção de terras para a reforma agrária e a conseqüente implantação de projetos de assentamentos segue uma rotina de procedimentos administrativos e judiciais, relativamente consolidada ao longo dos últimos 14 anos, desde a edição da Lei nº 8.629 de 1993, que regulamentou os dispositivos constitucionais ligados a este tema.

Ao longo desse período, as revisões e alterações do ordenamento jurídico e normativo desenharam um fluxo de procedimentos que apresenta hoje uma série de etapas que são consideradas nos debates para a definição de novas rotinas e para a incorporação ou adequação de procedimentos. Essas etapas influenciaram, por exemplo, o processo de discussões que estabeleceu as regras para o licenciamento ambiental dos projetos de assentamento pelo Conama.

De forma ilustrativa o fluxo administrativo do processo de obtenção de terras pelo Incra, incluindo o licenciamento prévio, apresenta as seguintes etapas:



Esse fluxo demonstra que o licenciamento prévio nos projetos de assentamento de reforma agrária foi concebido de forma a preservar o princípio da precaução. Ainda que a edição do ato declaratório de interesse social para fins de reforma agrária de um imóvel rural não altere a dominialidade do mesmo, nem restrinja a possibilidade de uso por parte do proprietário, esse é o momento em que o Inca solicita a Licença Prévia das áreas a serem incorporadas ao programa. De forma coerente, antes da criação dos projetos de assentamento a Licença Prévia deverá então estar expedida.

Para o caso dos assentamentos de reforma agrária as licenças de implantação e operação são analisadas de forma conjunta, ou seja, é encaminhada ao órgão licenciador a solicitação da Licença de Implantação e Operação (LIO), cujo documento elaborado contém os elementos necessários para a análise do empreendimento proposto em relação à ocupação espacial, organização da produção

e de programas mitigadores do impacto ambiental. Essa fase do licenciamento se dá com o assentamento criado e seu respectivo Plano de Desenvolvimento do Assentamento elaborado.

2 – O LEVANTAMENTO DE DADOS DE UM IMÓVEL RURAL E PASSIVO AMBIENTAL

A definição das áreas que se encontram legalmente protegidas quanto à sua preservação e uso em um imóvel rural está estabelecida no Código Florestal. Salvo a existência de legislação específica, seja ela no âmbito federal, estadual ou ainda municipal, as regras são dirigidas às áreas definidas como de Preservação Permanente – usualmente vinculada à proteção de nascentes, manutenção de margens de cursos d'água, fixação de dunas e proteção de encostas – e aquelas caracterizadas como de Reserva Legal – voltadas à preservação de maciços florestais que proporcionem a manutenção da biodiversidade.

A realização pelo Incra da vistoria para o levantamento de dados de um imóvel rural tem como objetivos essenciais, a classificação fundiária do imóvel, ou seja, caracterizá-lo segundo sua dimensão – pequena, média ou grande propriedade – e ainda sua condição de exploração – produtivo ou improdutivo. A utilização atual das terras de um imóvel rural verificada no momento da vistoria tem relação com a classificação segundo sua condição de exploração. Visando a compatibilização do estabelecido pela legislação agrária e pela legislação ambiental, o Incra não considera para efeitos de classificação da condição de exploração do imóvel rural a produção proveniente de áreas cujo uso está em desacordo com a legislação ambiental. Objetivamente, significa dizer que a produção oriunda de culturas implantadas, por exemplo, em áreas caracterizadas como de preservação permanente devem ser glosadas para efeitos de cálculo da produtividade do imóvel.

Ainda no momento da vistoria para levantamento de dados, no tocante à constatação de danos ambientais, são quantificadas as áreas que demandam a adoção de medidas técnicas de recuperação, recomposição ou revegetação visando à adequação do imóvel ao disposto na legislação ambiental.

Com base nos dados levantados na vistoria inicial, é editado o Decreto Declaratório de Interesse Social para fins de Reforma Agrária e procede-se então à avaliação para definição dos montantes indenizatórios. No caso de imóveis adquiridos por compra e venda, a vistoria para levantamento de dados e a avaliação são realizadas concomitantemente.

3 – A RESPONSABILIDADE SOBRE O PASSIVO AMBIENTAL

Como referido anteriormente o Código Florestal estabelece as áreas que estarão sob proteção específica do ponto de vista ambiental em um imóvel rural, sendo estas definidas como Áreas de Preservação Permanente e Área de Reserva Legal. Para cada uma delas estão previstas obrigações por parte do proprietário quanto à sua preservação, recuperação e possibilidades de uso, incluindo a necessidade da averbação no caso de Reserva Legal.

O entendimento jurídico do Incra coaduna com a visão de que aquelas obrigações possuem o caráter *propter rem*, ou seja, obrigações do proprietário com a coletividade. Portanto, a exigência quanto ao seu cumprimento recai sobre o titular do domínio, incluindo as obrigações de recuperação do passivo ambiental quando for o caso.

A União, por meio do Incra – órgão federal competente para a execução da reforma agrária – utiliza basicamente os instrumentos da desapropriação por interesse social e da aquisição por compra e venda para a obtenção de imóveis rurais destinados à implantação de assentamentos. A transferência da titularidade, nos dois casos, transfere também a responsabilidade sobre a regularização de eventual passivo ambiental existente no imóvel.

3.1 – A avaliação do passivo ambiental

Declarado o imóvel rural como sendo de interesse social para fins de reforma agrária, uma equipe presidida por um perito federal agrário realiza sua avaliação com o objetivo de definir os montantes indenizatórios que, segundo a Lei nº 8.629, de fevereiro de 1993, deve refletir seu valor de mercado. Neste procedimento são avaliadas as benfeitorias reprodutivas (plantações, pomares, florestas, pastagens, matas virgens e culturas em geral) e não reprodutivas (edificações).

Diante do entendimento de que as obrigações relativas ao passivo ambiental acompanham o imóvel quando se processa a transferência da titularidade, o Incra adotou, a partir de 2006, o procedimento de avaliar o custo referente à recuperação deste passivo e efetuar o desconto deste valor do montante indenizatório final a ser pago pelos imóveis rurais que venham a ser incorporados ao programa de reforma agrária.

De fato, a adoção desse procedimento já havia sido objeto de determinação do Tribunal de Contas da União, ao Incra, quando aquela Corte expediu o Acórdão nº 1.362/2004 conforme transcrito a seguir:

...

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, em:

9.1. conhecer da presente Representação, com fulcro no art. 237, V, c/c o 246, do RI/TCU;

9.2. revogar a medida cautelar adotada pelo Presidente deste Tribunal, em 23/12/2003, e homologada por este Colegiado, no sentido de determinar à Superintendência Estadual do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária no Mato do Grosso – Incra/SR-13 que se absteresse de dar prosseguimento aos processos de desapropriação em andamento no Estado, nos casos em que não tivesse sido efetuada a avaliação do passivo ambiental das terras a serem desapropriadas;

9.3. determinar à Superintendência Estadual do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária no Mato do Grosso- Incra/SR-13 que:

9.3.1. eleja, entre os critérios existentes de avaliação de passivo ambiental de terras a serem desapropriadas, e até que seja uniformizado o assunto pela Presidência do Incra, o que se revele mais apropriado a cada caso concreto; e

9.3.2. dê continuidade aos processos de desapropriação somente naqueles casos em que foi efetuada a devida avaliação do passivo ambiental das terras a serem desapropriadas, com a conseqüente consideração de seu valor no cômputo do montante da justa indenização;

9.4. determinar ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – Incra que envide esforços para definir, em caráter geral, os critérios a serem adotados por suas superintendências na realização das avaliações dos passivos ambientais das terras a serem desapropriadas;

A avaliação do passivo ambiental de um imóvel rural considera fundamentalmente a necessidade de recomposição de Áreas de Preservação Permanente e de Reserva Legal que se encontram degradadas, porém não se limita a esse ponto. Outros aspectos relativos a eventuais danos ambientais identificados (como voçorocas) e a necessária intervenção visando à regularização desses danos devem ser mensurados financeiramente para posterior composição dos valores a serem efetivamente indenizados pela União.

A definição do custo de recuperação dos danos ambientais identificados deve estar apoiada em parâmetros técnicos e legais e apresenta variações segundo o estado de degradação encontrado e também do ecossistema a ser recuperado. Tais parâmetros podem ser encontrados em publicações de instituições de pesquisa, de universidades ou ainda de entidades não governamentais que trabalham com o tema.

4 – ADEQUAÇÕES DE PROCEDIMENTOS INSTITUCIONAIS

4.1 – A ação manejo de recursos naturais

Nos procedimentos de obtenção e destinação de um imóvel rural para a implantação de um assentamento de reforma agrária, deverá ser observada a necessidade de recuperação de áreas protegidas tanto na vistoria preliminar para levantamento de dados como também no momento de elaboração do Plano de Desenvolvimento do Assentamento. Obviamente a adoção dessas ações representa um custo financeiro, além de procedimentos e conhecimentos técnicos específicos.

Mais do que estabelecer a avaliação e a análise financeira do passivo ambiental no procedimento de obtenção de imóveis rurais pelo Incra, a instituição incorporou no Plano Plurianual (PPA) em 2006, a ação denominada Manejo de Recursos Naturais, cujo objetivo é o financiamento da elaboração e implementação de projetos técnicos voltados para a recuperação das áreas degradadas de assentamentos implantados. Para além do cumprimento dos aspectos legais, a implantação de projetos técnicos para a recuperação de tais áreas tem também o objetivo de cumprir os fatores condicionantes usualmente estabelecidos no procedimento de licenciamento ambiental pelos órgãos estaduais de meio ambiente.

Os procedimentos técnicos e administrativos relativos à elaboração e financiamento de projetos de recuperação de áreas degradadas estão dispostos nas Normas de Execução nº 43 e 44, de junho de 2005, editadas pela então Superintendência Nacional de Desenvolvimento Agrário do Incra. Apesar da edição dos atos normativos no ano de 2005, a disponibilidade financeira para a implantação dos projetos técnicos de recuperação ambiental só se efetivou com a incorporação da ação Manejo de Recursos Naturais, no PPA, em 2006.

4.2 Gestão ambiental no Incra

A implantação de novos procedimentos relacionados aos aspectos ambientais ao programa de reforma agrária é um tema que apresentou maior evolução na autarquia a partir do ano de 1998, com a edição da Agenda Ambiental Incra/MMA intitulada Terra que te Quero Verde, documento este que definiu algumas diretrizes para a atuação do Incra nos ecossistemas de Mata Atlântica, Floresta Amazônica e Cerrado. No ano seguinte, foram iniciadas as discussões sobre os procedimentos para licenciamento ambiental dos assentamentos, culminando com a edição da Resolução Conama nº 289/2001, revogada posteriormente pela Resolução Conama nº 387/06.

Ao longo dos últimos anos, foram concebidas novas modalidades de assentamentos como os Projetos de Desenvolvimento Sustentável (PDS), os Projetos Agroextrativistas (PAE) e os Projetos de Assentamentos Florestais (PAF), cujas características dos sistemas produtivos propostos se diferenciam significativamente dos projetos de assentamento tradicionais. Várias revisões dos instrumentos normativos internos foram estabelecidas, além de uma atuação mais próxima dos órgãos de governo nos âmbitos federal e estadual.

A assinatura do Temo de Ajustamento de Conduta (TAC) entre o MDA/Incra e o MMA/Ibama, no ano de 2003, com o objetivo de regularização da situação do licenciamento ambiental dos assentamentos criados até então, pode também ser entendido como expressão do compromisso de incorporação dos procedimentos ambientais na instituição. Da mesma forma a formulação, em 2004, do programa de Assessoria Técnica Social e Ambiental (Ates) aos assentamentos de reforma agrária procurou compatibilizar as contradições entre a implementação de sistemas produtivos e a adoção de ações preservacionistas.

Entretanto, de todas estas ações de inegável importância, talvez a de maior visibilidade da mudança de postura institucional quanto ao tema tenha sido a inserção, na estrutura regimental do órgão, de uma área específica para o encaminhamento e formulação das ações de gestão ambiental na reforma agrária.

O Incra conta hoje em sua estrutura organizacional, com uma Coordenação de Meio Ambiente e Recursos Naturais, fator que possibilitou a criação de uma referência clara – até então dispersa – no encaminhamento de questões como o licenciamento ambiental de assentamentos, formulação e fomento de modalidades diferenciadas de assentamentos de reforma agrária, normatização de procedimentos e coordenação, orientação e instrumentalização das unidades regionais da instituição para o tema. Essa estrutura possibilitou inclusive a inserção de forma mais efetiva de discussões e mudanças de procedimentos como a análise e avaliação do passivo ambiental nos procedimentos de desapropriação.

Estas ações revelam parte da abrangência e das potencialidades inerentes ao programa de reforma agrária, quando pensado conjuntamente com a Política Nacional de Meio Ambiente, e refletem o desafio que os assentamentos representam para a mudança de paradigmas e modelos para a implantação de políticas que busquem a sustentabilidade socioambiental e a geração de renda às famílias assentadas.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil.

Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm Acesso em: 15 jan. 2007.

_____. Medida Provisória nº 2.166-67 de 24 de agosto de 2001. Altera o Código Florestal. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/MPV/2166-67.htm. Acesso em: 02 fev. 2007.

CONAMA. Resolução nº 303, de 20 de março de 2002. Dispõe sobre parâmetros, definições e limites de Áreas de Preservação Permanente. Disponível em:

<http://www.mma.gov.br/port/conama/res/res02/res30302.html> . Acesso em: 02 jan. 2007.

_____. Resolução Nº 289, de 25 de outubro de 2001. Estabelece diretrizes para o Licenciamento Ambiental de Projetos de Assentamentos de Reforma Agrária. Disponível em:

<http://www.mma.gov.br/port/conama/legiano1.cfm?codlegitipo=3&ano=2001>. Acesso em: 20 jan. 2007.

_____. Resolução Nº 387, de 27 de dezembro de 2006. Estabelece diretrizes para o Licenciamento Ambiental de Projetos de Assentamentos de Reforma Agrária. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/port/conama/res/res06/res38706.pdf>

Acesso em: 20 jan. 2007.

INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA. Portaria nº 627, de 30 de julho de 1987, que cria a modalidade de Projeto de Assentamento Extrativista.

_____. Portaria nº 477, de 4 de novembro de 1999, que cria a modalidade de Projeto de Desenvolvimento Sustentável Disponível em:

<http://www.incra.gov.br/arquivos/0162600143.pdf> Acesso em: 17 jan. 2007.

MINISTÉRIO DE ESTADO EXTRAORDINÁRIO DE POLÍTICA FUNDIÁRIA. Portaria nº 88, de 6 de outubro de 1999, que proíbe a desapropriação, a aquisição e outras quaisquer formas de obtenção de terras rurais em áreas com cobertura florestal primária incidentes nos Ecossistemas da Floresta Amazônica, da Mata Atlântica e do Pantanal Mato-Grossense e em outras áreas protegidas.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Acórdão 1.362/2004 – Plenário. Disponível em <http://www.contas.tcu.gov.br> Acesso em 29 jan. 2007.

_____. Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964. Dispõe sobre o estatuto da Terra e dá outras providências, Brasília, 1964. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L4504.htm. Acesso em 20 jan. 2007.

_____. Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993. Dispõe sobre a regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária, previstos no Capítulo III, Título VII, da Constituição Federal. Brasília, 1993. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8629.htm Acesso em 25 jan. 2007.

_____. Lei Complementar nº 76, de 6 de julho de 1993. Dispõe sobre o procedimento contraditório especial, de rito sumário, para o processo de desapropriação de imóvel rural, por interesse social, para fins de reforma agrária. Brasília, 1993. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp76.htm Acesso em 25 jan. 2007.

_____. Lei Complementar nº 88, de 23 de dezembro de 1996. Altera a redação dos arts. 5º, 6º, 10 e 17 da Lei Complementar nº 76, de 6 de julho de 1993, que dispõe sobre o procedimento contraditório especial, de rito sumário, para o processo de desapropriação de imóvel rural, por interesse social, para fins de reforma agrária. Brasília, 1996. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp88.htm Acesso em 20 fev. 2007.

_____. Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000. Regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. Brasília, 2000. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9985.htm . Acesso em 20 jan. 2007.

_____. Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998. Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências. Brasília, 1998. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9605.htm . Acesso em 19 jan. 2007.

JURISPRUDÊNCIA

MANDADO DE SEGURANÇA
Nº 24.573 – 5 DISTRITO FEDERAL

RELATOR ORIGINÁRIO: MIN. GILMAR MENDES

RELATOR PARA O ACÓRDÃO: MIN. EROS GRAU

IMPETRANTE(S): ESTÁCIO DE SOUZA LEÃO FILHO

ADVOGADO(A/S): ZÉLIO FURTADO DA SILVA E OUTRO(A/S)

IMPETRADO(A/S): PRESIDENTE DA REPÚBLICA

ADVOGADO(A/S): ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

EMENTA

CONSTITUCIONAL. REFORMA AGRÁRIA. DESAPROPRIAÇÃO.

MANDADO DE SEGURANÇA. LEGITIMIDADE DO CO-HERDEIRO PARA IMPETRAÇÃO [ART. 1º, § 2º, DA LEI N. 1.533/51]. *SAISINE*. MÚLTIPLA TITULARIDADE. PROPRIEDADE ÚNICA ATÉ A PARTILHA. ALTERAÇÃO DE JURISPRUDÊNCIA. ART. 46, § 6º, DO ESTATUTO DA TERRA. FINALIDADE ESTRITAMENTE TRIBUTÁRIA. FINALIDADE DO CADASTRO NO SNCR-INCRA. CONDOMÍNIO. AUSÊNCIA DE REGISTRO IMOBILIÁRIO DE PARTES CERTAS. UNIDADE DE EXPLORAÇÃO ECONÔMICA DO IMÓVEL RURAL. ART. 4º, I, DO ESTATUTO DA TERRA. VIABILIDADE DA DESAPROPRIAÇÃO. ART. 184, DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL.

2. Qualquer dos co-herdeiros é, à luz do que dispõe o art. 1º, § 2º, da Lei n. 1.533/51, parte legítima para a propositura do writ.

3. A *saisine* torna múltipla apenas a titularidade do imóvel rural, que permanece uma única propriedade até que sobrevenha a partilha [art. 1.791 e parágrafo único do vigente Código Civil].

4. A finalidade do art. 46, § 6º, do Estatuto da Terra [Lei n. 4.504/64] é instrumentar o cálculo do coeficiente de progressividade do Imposto Territorial Rural – ITR. O preceito não deve ser usado como parâmetro de dimensionamento de imóveis rurais destinados à reforma agrária, matéria afeta à Lei n. 8.629/93.

5. A existência de condomínio sobre o imóvel rural não impede a desapropriação-sanção do art. 184 da Constituição do Brasil, cujo alvo é o imóvel

rural que não esteja cumprindo sua função social. Precedente [MS n. 24.503, Relator o Ministro MARCO AURÉLIO, DJ de 05.09.2003].

6. O cadastro efetivado pelo SNCR-INCRA possui caráter declaratório e tem por finalidade:

i] o levantamento de dados necessários à aplicação dos critérios de lançamentos fiscais atribuídos ao Incra e à concessão das isenções a eles relativas, previstas na Constituição e na legislação específica; e

ii] o levantamento sistemático dos imóveis rurais, para conhecimento das condições vigentes na estrutura fundiária das várias regiões do País, visando à provisão de elementos que informem a orientação da política agrícola a ser promovida pelos órgãos competentes.

7. O conceito de imóvel rural do art. 4º, I, do Estatuto da Terra, contempla a unidade da exploração econômica do prédio rústico, distanciando-se da noção de propriedade rural. Precedente [MS n. 24.488, Relator o Ministro EROS GRAU, DJ de 03.06.2005].

8. O registro público prevalece nos estritos termos de seu conteúdo, revestido de presunção iuris tantum. Não se pode tomar cada parte ideal do condomínio, averbada no registro imobiliário de forma abstrata, como propriedade distinta, para fins de reforma agrária. Precedentes [MS n. 22.591, Relator o Ministro MOREIRA ALVES, DJ de 14.11.2003 e MS n. 21.919, Relator o Ministro CELSO DE MELLO, DJ de 06.06.97].

Segurança denegada.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Plenária, sob a Presidência da Senhora Ministra Ellen Gracie, na conformidade da ata de julgamentos e das notas taquigráficas, por maioria de votos, denegar a segurança.

Brasília, 12 de junho de 2006.

EROS GRAU – REDATOR P/ACÓRDÃO

RECLAMAÇÃO NR. 4998

PROCED.: MATO GROSSO

RELATOR: MIN. EROS GRAU

RECLTE.(S): INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA – INCRA

ADV.(A/S): VALDEZ ADRIANI FARIAS

RECLDO.(A/S): TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 1ª REGIÃO (AGRAVO DE INSTRUMENTO Nº 2006.01.00.037928-4)

INTDO.(A/S): BENJAMIN RAMPELOTTO E OUTRO(A/S)

ADV.(A/S): DJALMA PEREIRA DE REZENDE

ADV.(A/S): CARLOS AUGUSTO SOBRAL ROLEMBERG E OUTRO(A/S)

DECISÃO: Trata-se de reclamação, com pedido de medida liminar, proposta pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – Incra contra ato do Tribunal Regional Federal da 1ª Região.

2. Alega que aquele Tribunal violou a autoridade do decidido pelo Supremo Tribunal Federal nos autos do MS n. 24.484, de que fui relator para o acórdão.

3. O mandado de segurança foi impetrado em 17.03.2003, visando à anulação do decreto do Presidente da República que declarou de interesse social para fins de reforma agrária o imóvel rural denominado Fazenda Boa Esperança, localizado no Município de Campo Verde – MT. O Tribunal, por maioria, denegou a ordem, vencido o Ministro Relator.

4. Paralelamente ao mandado de segurança, os impetrantes ajuizaram, perante a Justiça Federal da Sessão Judiciária de Mato Grosso, ação ordinária visando à anulação do processo administrativo prévio que aferiu a produtividade do imóvel, do Incra.

5. Além dessa, foi proposta ação cautelar, na qual os proprietários pretendiam, à época, a suspensão do processo administrativo, argumento de que o imóvel teria sido invadido por trabalhadores rurais anteriormente à vistoria da gleba pelo Incra.

6. O Tribunal Regional Federal da 1ª Região – TRF1, reformando decisão do Juízo que negou a medida liminar requerida na ação cautelar, deu provimento a agravo de instrumento interposto pelos proprietários.

7. Por força dessa decisão foram suspensos todos e quaisquer procedimentos

com vistas à desapropriação. Segundo o Incra, essa medida cautelar teria produzido efeitos até junho de 2006, quando foi publicada a decisão proferida por esta Corte nos autos do MS n. 24.484.

8.8. A ação de desapropriação foi proposta pelo Incra em 25.09.2006. O Juízo da 1ª Vara Federal da Seção Judiciária de Mato Grosso deferiu a imissão do Incra na posse do imóvel, condicionada à comprovação do depósito da quantia relativa à indenização das benfeitorias [R\$ 10.396.154,51 – dez milhões, trezentos e noventa e seis mil, cento e cinquenta e quatro reais e cinquenta e um centavos].

9. Contra essa decisão foi interposto agravo de instrumento, no qual foi concedido efeito suspensivo para sobrestar a ação de desapropriação. Na decisão o relator enfatiza que o acórdão que suspendeu a tramitação do procedimento administrativo do Incra, transitado em julgado, é claro ao determinar que a medida liminar perduraria “até julgamento final da ação cautelar”. Levado a julgamento perante a 3ª Turma do TRF1, esse recurso de agravo foi provido.

10. O reclamante afirma que, ao assim decidir, o TRF1 violou a decisão anteriormente proferida pelo STF, nos autos do MS n. 24.484.

11. Sustenta que a edição do decreto, “encampou o ato administrativo que se materializa no processo administrativo de desapropriação do referido imóvel, passando a ser considerado, a partir de sua publicação, como autoridade coatora nos mandados de segurança que visem a desconstituir o ato administrativo que comine na desapropriação desse imóvel rural para fins de reforma agrária” [fl. 9].

12. Segundo o reclamante, se a anulação do decreto do Presidente da República é “matéria a ser conhecida e julgada originariamente pelo Supremo Tribunal Federal, não pode o magistrado de primeiro grau, nem o Tribunal 12. Segundo o reclamante, se a anulação do decreto do Presidente da República é “matéria a ser conhecida e julgada originariamente pelo Supremo Tribunal Federal, não pode o magistrado de primeiro grau, nem o Tribunal *a quo*, a teor do disposto no § 1º do art. 1º da Lei n. 8.437/92, suspender a tramitação do processo administrativo expropriatório do imóvel Boa Esperança”. Esse procedimento implicaria a suspensão, por via oblíqua, do decreto presidencial.

13. Menciona precedente desta Corte, consubstanciado no MS n. 24.443, Relator o Ministro SEPÚLVEDA PERTENCE, DJ 16.09.2005, bem assim julgados de tribunais regionais federais no mesmo sentido, inclusive do próprio TRF1.

14. Alega que a medida cautelar que ainda estaria pendente de julgamento no TRF1 e que, por isso, permitiria a atual suspensão do procedimento expropriatório,

adota como fundamento questões fáticas que já teriam sido apreciadas e afastadas pelo Supremo no julgamento do MS n. 24.484.

15. Salienta que o provimento judicial reclamado frustrou as expectativas das famílias que aguardavam o início do assentamento, acirrando as tensões sociais existentes na área, conturbada do ponto de vista da questão agrária.

16. Requer, liminarmente, a suspensão da decisão proferida pela 3ª Turma do Tribunal Regional Federal da 1ª Região nos autos do AI n. 2006.01.00.037928-4, nos termos do disposto no art. 14, II, da Lei n. 8.038/90 e art. 158 do RISTF, julgando-se procedente a reclamação “a fim de cassar a decisão exorbitante” e determinar a medida adequada para preservar a competência desta Corte.

17. É o relatório. Decido.

18. A Lei Complementar n. 76/93, que disciplina o processo de desapropriação para fins de reforma agrária, prevê rito sumário e contraditório especial. Extrai-se daí, qual ocorre em qualquer ação expropriatória, a ininterruptibilidade de seu procedimento, com prazos e providências indeclináveis pelo Juízo. Esse procedimento não é compatível com o sobrestamento do feito, à espera do julgamento de outra causa.

19. A atual jurisprudência desta Corte é firme no sentido de que “consumado o processo administrativo pelo Presidente da República, os atos intermediários deixam de ser impugnáveis independentemente e o Presidente da República passa a ser a única autoridade coatora” [MS n. 24.443, Relator o Ministro SEPÚLVEDA PERTENCE, DJ 16.09.2005].

20. A edição do decreto presidencial torna sem efeito as pretensões intermediárias, deduzidas ao longo do procedimento administrativo. A discussão quanto à regularidade formal do procedimento de desapropriação terá lugar no Supremo Tribunal Federal. Esta é matéria atribuída à sua competência originária. Diz-se “formal”, porque a questão da produtividade do imóvel não será objeto das ações mandamentais aqui impetradas. Isso não impede, no entanto, que essa mesma matéria seja argüida na contestação a ser apresentada na ação de desapropriação de que trata a LC n. 76/93 [art. 9º].

21. Esses argumentos seriam suficientes para justificar a concessão da medida liminar, uma vez que o ato reclamado apóia-se na existência de ação cautelar que discute um dos atos intermediários do procedimento administrativo do Incra, debatendo, notadamente, a ocupação do imóvel por trabalhadores rurais. O fato foi analisado e motivadamente afastado, no julgamento do MS n. 24.484, visto que

posterior aos trabalhos de vistoria daquela autarquia. Algumas peculiaridades do presente caso, no entanto, reforçam ainda mais a plausibilidade do direito invocado pelo reclamante.

22. O relator do AI n. 2006.01.00.037928, ao determinar, monocraticamente, a suspensão do procedimento expropriatório, apoiou-se na existência da medida cautelar concedida no AI n. 2003.01.00.025263-9, que produziria efeitos até o julgamento final da AC n. 2003.3600.012222-7.

23. Ao levar o feito para julgamento perante a Terceira Turma, observou que os agravantes omitiram a existência do mandado de segurança julgado nesta Corte, que tornaria insubsistente o sobrestamento da desapropriação. Reconheceu, ademais, que a questão já estaria prejudicada desde a edição do decreto:

“O deferimento da liminar, por este Tribunal, no julgamento do AG nº 2003.01.00.025623-9/MT, tirado da ação cautelar que pretendeu sustar o processamento do processo administrativo preparatório à desapropriação do imóvel, data de 09/10/2003 (ver andamento processual), enquanto o decreto presidencial que declarou o imóvel de interesse social data de 13/02/2003 (fl. 191), quer dizer, quando da edição do decreto não havia ordem judicial que impedisse os atos administrativos que o antecederam, por isso praticados sem ofensa à decisão do Tribunal. A par dessa situação, tenho portanto que, quando do deferimento da liminar por esta Corte, não mais subsistia interesse no exame da cautelar, pois a discussão estava deslocada para o foro do e. Supremo Tribunal Federal, considerando que o processo administrativo já havia se ultimado na declaração de interesse social que, por ser ato do Presidente da República, somente pode ser desconstituído por aquela egrégia Corte, daí, inclusive, o manejo do mandado de segurança pelos agravantes.”

24. O voto vencedor, porém, adota como razão de decidir a “real possibilidade de cuidar-se de imóvel produtivo”, por conta de prova técnica produzida na ação que visa à anulação do processo administrativo do Incra. Afirma que “a decisão tirada no agravo de instrumento que determinou a produção de tal prova não foi desconstituída pelo julgamento do mandado de segurança”.

25. O AI n. 2003.01.00.025623-9 tratou da questão relativa à ocupação do imóvel, eis que oriundo da AC n. 2003.3600.012222-7. A prova pericial é matéria afeta ao processo n. 2003.36.00.008772-6.

Ante a ininterruptibilidade do processo expropriatório, o fim coletivo a que visa e a alta possibilidade de tensões sociais na região, defiro a medida liminar, para suspender os efeitos do ato reclamado até julgamento final desta reclamação, sem

prejuízo de sua reapreciação após a vinda das informações.

Solicitem-se informações à autoridade reclamada.

Após, dê-se vista dos autos à Procuradoria Geral da República [art. 16 da Lei n. 8.038/90 e art. 160 do RISTF].

Publique-se.

Brasília, 22 de março de 2007.

MINISTRO EROS GRAU

Relator

AÇÃO DE DESAPROPRIAÇÃO Nº 2007.71.00.001039-9/RS

AUTOR: INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA – INCRA

ADVOGADO: LUCIANA DA COSTA JOB

RÉU: JOSE ANTONIO MAZZA LEITE

DESPACHO/DECISÃO

1- RELATÓRIO. Trata-se de ação de desapropriação por interesse social entre as partes acima citadas, relativamente a imóvel urbano localizado no bairro Três Figueiras em Porto Alegre. A área integraria o Quilombo “Associação Comunitária Kilombo de Família Silva” para os fins do art. 68 do ADCT/88. O imóvel está descrito na petição inicial e nos documentos que a acompanham. O interesse social para fins de desapropriação foi declarado pelo Decreto de 26/10/06 (DOU-I de 27/10/06, p. 14). O relatório técnico de identificação, delimitação e levantamento ocupacional e cartorial foi elaborado e aprovado pela Portaria 19, de 17/06/05 (DOU-I de 21/06/05, p. 59-61). O Incra depositou o valor oferecido, requerendo: (a) o processamento da ação na forma dos artigos 215 e 216 da CF/88, do artigo 68 do ADCT/88, do Decreto 4.887/03, da Lei 4.132/62 e do Decreto-Lei 3.365/41, com a citação do réu e demais atos processuais cabíveis; (b) a imissão na posse do imóvel mediante o depósito que efetuou (art. 15-§ 1º do DL 3.365/41); (c) a determinação para que os valores previamente depositados fiquem bloqueados e à disposição desse Juízo até que se resolva a questão de domínio que envolve a área, conforme é discutido em outras ações judiciais; (d) a intervenção do Ministério Público Federal; (e) a intimação da Fundação Cultural Palmares para ingressar na qualidade de litisconsorte necessário. Há comprovação da realização do depósito em conta vinculada à ordem desse Juízo. Vieram os autos conclusos. É o relatório. Decido.

2- FUNDAMENTAÇÃO. Sobre o recebimento da petição inicial, a argumentação do expropriante Incra que consta da petição inicial é suficiente para indicar que estão presentes os requisitos que autorizam o recebimento da petição inicial de desapropriação e prosseguimento da desapropriação na forma processual pretendida pelo expropriante (arts. 215-216 da CF/88; art. 68 do ADCT/68; Decreto 4.887/03; Lei 4.132/62 e DL 3.365/41), até final julgamento da ação. O rito a ser seguido é aquele da desapropriação por interesse social (previsto na Lei 4.132/62),

subsidiado pelas disposições do DL 3.365/41 naquilo que aquela lei for omissa (art. 5º da Lei 4.132/62). O decreto de interesse social ainda não teve seu prazo vencido (art. 3º da Lei 4.132/62) e foi antecedido dos estudos e procedimentos prévios exigidos pela legislação vigente e em consonância com o art. 68 do ADCT/88 (Decreto 4.887/03). Por isso, **recebo a petição inicial e determino seu processamento**, segundo o procedimento antes explicitado e desde que o Incra junte aos autos, em cinco dias, cópia atualizada da matrícula do imóvel junto ao Registro de Imóveis. Determino ao Incra que junte aos autos esse documento, em cinco dias.

3- Sobre a imissão provisória na posse do imóvel, estão presentes os requisitos do art. 15 do DL 3.365/41, aplicáveis por conta do art. 5º da Lei 4.132/62. O depósito foi feito, segundo os critérios expostos na petição inicial e constantes da legislação vigente. Ao que tudo indica, os expropriados não se encontram na posse do imóvel desapropriado, que é ocupado pela própria comunidade quilombola. Por isso, **defiro a imissão provisória na posse** do imóvel desapropriado em favor do Incra, garantindo aos integrantes da comunidade quilombola “Associação Comunitária Kilombo de Família Silva” que permaneçam na área até agora ocupada.

4- Sobre o bloqueio dos valores depositados, a legislação que trata da desapropriação por interesse social prevê a possibilidade do valor depositado ser levantado (arts. 33-34 do DL 3.365/41 e art. 5º da Lei 4.132/62). No caso dos autos, entretanto, o expropriante alega que existiria uma ação em tramitação, discutindo a propriedade da área. Entretanto, embora o art. 34 do DL 3.365/41 permita o bloqueio (“*se o juiz verificar que há dúvida fundada sobre o domínio, o preço ficará em depósito, ressalvada aos interessados a ação própria para disputá-lo*”), não há prova nos autos da existência da referida ação alegada pelo expropriante em que se discutiria o domínio. Não há indicação de qual seriam os termos da petição inicial dessa ação anulatória, nem comprovação de sua atual fase processual. Por isso, parece prudente da parte desse Juízo (para preservar o direito de ambas as partes) relegar a discussão sobre a liberação de valores depositados para momento posterior, observando então o disposto no art. 34 do DL 3.365/41 e com a possibilidade de que o expropriante comprove a situação que autoriza a aplicação do disposto no art. 34-§ único do DL 3.365/41. Por isso, **relego para momento posterior o exame do pedido do expropriante para bloqueio dos valores depositados**, ressaltando que não existem ainda elementos nos autos dessa ação de desapropriação que permitam a esse Juízo “*dúvida fundada sobre o domínio*” (art. 34-§ único do DL 3.365/41) e ressaltando o exame da questão no momento oportuno, se requerida a liberação de valores depositados na forma dos arts. 33-34 do DL 3.365/41.

5- Sobre a intervenção do Ministério Público Federal, discutindo a presente

ação questões pertinentes à desapropriação por interesse social e interesses de comunidade quilombola, é conveniente assegurar a intervenção do Ministério Público Federal. Por isso, **intime-se o Ministério Público Federal** para que fique ciente da ação e, querendo, intervenha na condição de *custos legis*.

6- Sobre a intimação da Fundação Cultural Palmares para ingressar na qualidade de litisconsórcio necessário, não parece ser o caso de litisconsorte necessário. Isso porque o Incra não defende nessa ação um interesse exclusivamente próprio, mas também de terceiros (da comunidade quilombola), buscando a regularização do direito do art. 68 do ADCT/88, tal como previsto no art. 17 do Decreto 4.887/03: *“a titulação prevista neste Decreto será reconhecida e registrada mediante outorga de título coletivo e pró-indiviso às comunidades a que se refere o art. 2º, caput, com obrigatória inserção de cláusula de inalienabilidade, imprescritibilidade e impenhorabilidade”*. Então, não parece essencial a presença da Fundação Cultural Palmares nessa ação de desapropriação, até porque os arts. 15 e 16 do Decreto 4.887/03 estabelecem dois momentos distintos de defesa dos interesses da comunidade quilombola envolvida, conforme se tenha ou não o respectivo título de propriedade já regularizado. O art. 15 do Decreto 4.887/03 estabelece que *“durante o processo de titulação, o Incra garantirá a defesa dos interesses dos remanescentes das comunidades dos quilombos nas questões surgidas em decorrência da titulação das suas terras”* (grifou-se), enquanto o art. 16 do Decreto 4.887/03 estabelece que *“após a expedição do título de reconhecimento de domínio, a Fundação Cultural Palmares garantirá a assistência jurídica, em todos os graus, aos remanescentes das comunidades dos quilombos para defesa da posse contra esbulbos e turbações, para a proteção da integridade territorial da área delimitada e sua utilização por terceiros, podendo firmar convênios com outras entidades ou órgãos que prestem esta assistência”* (grifou-se). Ou seja, durante o processo de titulação quem responde pela defesa dos interesses da comunidade quilombola é o Incra. A Fundação Cultural Palmares assume essa função após a expedição do título de reconhecimento de domínio, que é o que se busca nessa ação de desapropriação. Portanto, encontrando-se a comunidade quilombola em fase de tramitação do processo de titulação (art. 15 do Decreto 4.887/03) e não havendo ainda expedição do título de reconhecimento de domínio (art. 16 do Decreto 4.887/03), que só ocorrerá após o término da presente ação de desapropriação, não é necessária a intervenção da Fundação Cultural Palmares como litisconsorte necessária. Por isso, **indefiro o pedido de intimação da Fundação Cultural Palmares como litisconsorte necessário**.

7- DESPACHO. Para cumprimento do que foi decidido, determino:

(a) **intime-se o INCRA** para que fique ciente dos termos dessa decisão e atenda o que foi determinado, em cinco dias (juntando certidão atualizada da

matrícula do imóvel), sob pena de indeferimento;

(b) após, juntada a certidão da matrícula, **expeça-se mandado de imissão na posse do imóvel**, nos termos em que decidido;

(c) após, **cite-se o expropriado** para ficar ciente dessa decisão e para contestar no prazo legal (arts. 16 a 20 do DL 3.365/41);

(d) após, feita a citação e decorrido o prazo de contestação, **remetam-se ao Ministério Público Federal** para que fique ciente e requeira, em dez dias, o que entender quanto à sua intervenção no processo;

(e) após, **venham conclusos** para oportunizar a réplica e a especificação de provas, e para examinar eventuais requerimentos formulados pelas partes ou pelo Ministério Público Federal.

Porto Alegre, 19 de janeiro de 2007.

CANDIDO ALFREDO SILVA LEAL JUNIOR

Juiz Federal

AÇÃO DE MANUTENÇÃO DE POSSE **Nº 20057100020104-4/RS**

DECISÃO

Ação de Manutenção de Posse nº 20057100020104-4

Vara Federal Ambiental, Agrária e Residual – Justiça Federal – RS

PROCESSO 05201044 – DESPACHO

1. **RELATÓRIO.** Trata-se de ação de manutenção de posse ajuizada por FUNDAÇÃO CULTURAL PALMARES e INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA – INCRA contra JOSÉ ANTÔNIO MAZZA LEITE, EMÍLIO ROTHFUCHS NETO e MARÍLIA COELHO DE SOUZA ROTHFUCHS, na defesa da Comunidade Urbana Quilombola Família Silva, localizada no Bairro Três Figueiras, em Porto Alegre (RS). A parte autora pediu deferimento da liminar de manutenção de posse do art. 928 do CPC (item B de fls. 21). A petição inicial foi apresentada em plantão, tendo o Juiz-Plantonista determinado a distribuição para essa Vara Ambiental (fls. 02). A parte autora juntou documentos (fls. 252-257). Determinou-se a intimação da parte autora para emendar a petição inicial e juntar documentos que o Juízo tinha por relevantes para recebimento da inicial e exame da liminar (fls. 258). Feita a intimação da parte autora (fls. 263-264), o autor Incra veio aos autos com a petição de fls. 266-271 e os documentos de fls. 272-657. Vieram conclusos. É o relatório. Decido.

2. **FUNDAMENTAÇÃO.** Sobre a situação fática pretérita e atual (fatos novos depois do trânsito em julgado), a documentação juntada pela parte autora dá conta da situação fática que existe quanto ao imóvel discutido na ação. Temos uma ação reivindicatória (processo estadual nº 01198180786) ajuizada pelos réus da presente manutenção de posse (proprietários do imóvel) contra diversas pessoas físicas integrantes da Comunidade Quilombola Família Silva (fls. 272-278). Essa ação reivindicatória tramitou na Justiça Estadual e foi julgada procedente em 10/08/99 em razão da revelia dos demandados (fls. 281-283). A sentença estadual transitou em julgado em 14/09/99 (fls. 283) e estava sendo executada pelos réus-proprietários, buscando a retomada do imóvel e a retirada dos respectivos ocupantes. Encontra-se atualmente suspensa por força de decisão do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, em agravo de instrumento (fls. 254-256). Nesta ação reivindicatória, parece que não foi discutida a natureza do imóvel nem houve

qualquer intervenção ou participação dos autores dessa ação possessória (não são partes), o que parece só ter ocorrido posteriormente ao trânsito em julgado. Ainda não está esclarecido nos autos o motivo pelo qual os proprietários não conseguiram executar a sentença da reivindicatória nem tiveram ainda a posse do imóvel. Mas é certo que, mesmo depois do trânsito em julgado, ainda não tiveram a posse do imóvel, que se encontra ainda em poder dos demandados daquela ação. Mas, depois do trânsito em julgado da sentença da Justiça Estadual (em 14/09/99) e antes que os proprietários tivessem posse do imóvel, ocorreram fatos novos, que não parece ainda terem sido considerados pelo Juízo Estadual, até porque afetos à competência da Justiça Federal. Tais fatos supervenientes e relevantes são os seguintes: (a) em 30/04/04 a Fundação Cultural Palmares passou certidão de auto-reconhecimento em favor da Comunidade da Família Silva, reconhecendo que a mesma é e ocupa área remanescente de comunidades de quilombos (fls. 23); (b) em 03/06/05 o Incra reconheceu a posse da Associação Comunitária Kilombo da Família Silva sobre o imóvel localizado no bairro Três Figueiras, em Porto Alegre (fls. 24), discutido nessa ação, sendo esse reconhecimento de posse publicado no Diário Oficial da União de 14/06/05 (fls. 645); (c) em 17/06/05 o Incra expediu a Portaria 19/05 (fls. 656-657), em que aprova as conclusões do “Relatório Técnico de Identificação, Delimitação e Levantamento Ocupacional e Cartorial, elaborada pela Comissão nomeada, para afinal reconhecer e delimitar as terras dos remanescentes da comunidade de quilombo – Associação Comunitária Kilombo da Família Silva”, determina a publicação no Diário Oficial e notifica os presumíveis detentores de título de domínio, ocupantes, confiantes e demais interessados na área objeto do reconhecimento, para os fins que especifica (fls. 656-657). A documentação juntada pela parte autora torna perfeitamente plausível e verossímil a afirmação de que providenciará, “cumpridos todos os trâmites burocráticos, emitir o Título Definitivo de Propriedade para a Associação Comunitária Kilombo da Família Silva, no bojo do Programa Brasil Quilombola” (fls. 270), o que deveria acontecer em breve, apenas se aguardando o cumprimento de “todos os trâmites burocráticos”, tudo para os fins do art. 68 do ADCT/88. Daí a conclusão desse Juízo de que é essa a situação fática atual, com fatos novos e supervenientes à sentença estadual transitada em julgado em 1999, e de que esses fatos estão suficientemente provados nos autos pelos documentos que foram trazidos.

3. Sobre o recebimento da petição inicial de ação possessória, diante desse quadro fático e considerando a existência anterior de ação reivindicatória transitada em julgado na Justiça Estadual, cabe a esse Juízo Federal examinar se essa ação de manutenção de posse se mostra viável para os fins e na forma proposta. Ora, não há dúvida que os autores detêm legitimação ativa para ingressarem com essa medida

judicial, uma vez que não foram partes na ação reivindicatória que tramitou na Justiça Estadual, uma vez que existem fatos novos ocorridos depois do trânsito em julgado daquela ação reivindicatória e uma vez que a própria Constituição Federal ordena ao Poder Público que proteja e defenda o patrimônio cultural brasileiro “por meio de inventários, registros, vigilância, tombamento e desapropriação, e de outras formas de acautelamento e preservação” (art. 215-§ 1º da CF/88, grifou-se), expressamente prevendo que “ficam tombados todos os documentos e os sítios detentores de reminiscências históricas dos antigos quilombos” (art. 215-§ 5º da CF/88) e que “aos remanescentes das comunidades dos quilombos que estejam ocupando suas terras é reconhecida a propriedade definitiva, devendo o Estado emitir-lhes os títulos respectivos” (art. 68 do ADCT/88). O “Poder Público” de que trata o art. 215 da CF/88 aqui é representado pelos autores Fundação Cultural Palmares e pelo Incra, que ocupam o pólo ativo dessa ação e que não foram partes na ação reivindicatória que tramitou e transitou em julgado na Justiça Estadual. Estando ameaçada a posse exercida há muitos anos pelos integrantes daquela Comunidade Quilombola (em razão da pretensão reivindicatória dos réus dessa ação), existindo reconhecimento da natureza pública daquela área como remanescente de quilombo (fatos novos antes referidos) e não tendo isso sido discutido na ação reivindicatória que tramitou na Justiça Estadual sem a participação do Incra ou da Fundação Cultural Palmares (porque os fatos são novos e supervenientes, não existindo ainda na forma atual na época em que transitou em julgado a sentença estadual), é certo que a presente medida judicial se mostra apropriada e viável para a finalidade de defender a posse exercida pela Associação Comunitária Kilombo Família Silva, ao menos até a emissão definitiva do título de que trata o art. 68 do ADCT/88. Descaberia aqui cogitar se os autores deveriam ajuizar ação cautelar preparatória de ação expropriatória ou embargos de terceiro contra o ato de imissão na posse ordenado pelo Juiz de Direito, porque a ação de manutenção de posse pode perfeitamente desempenhar a função postulada nessa ação: defesa de posse velha em razão de fatos novos e supervenientes, ordenando aos réus dessa ação – se for o caso – que se abstenham de tomar medidas contra os integrantes da Comunidade Quilombola ou de obstar o exercício da respectiva posse, enquanto vigente a determinação judicial. Daí a conclusão desse Juízo de que se mostra cabível e admissível a presente ação de manutenção de posse, na forma em que recebida nesse despacho.

4. Sobre o alcance dessa ação possessória e das decisões desse Juízo Federal, considerando que existe anterior sentença da Justiça Estadual (fls. 281-283), transitada em julgado em 14/09/99 (fls. 283) e ainda não executada, é conveniente examinar se disso não decorre coisa julgada que vinculasse esse Juízo e as partes dessa ação

de manutenção de posse, ou então examinar se essa sentença não tornou a posse dos integrantes da Comunidade Quilombola, ilegítima e ilícita, o que justificaria a rejeição da presente demanda possessória. Por entender necessário o exame do alcance do que havia sido decidido anteriormente na ação que tramitou na Justiça Estadual, esse Juízo Federal determinou que os autores emendassem a petição inicial e trouxessem comprovação dos atos processuais e judiciais praticados na Justiça Estadual (fls. 258), o que foi atendido pela parte autora. Vindo aos autos esses elementos documentais, esse Juízo conheceu e pode examinar os limites da sentença transitada em julgado na Justiça Estadual, concluindo agora que pode conhecer, processar e julgar a ação de manutenção de posse ora proposta sem que isso viole a decisão estadual nem alcance questões que tenham sido objeto de coisa julgada naquela ação reivindicatória.

5. É certo que a sentença estadual, tendo transitado em julgado, é lei entre as partes, produz coisa julgada e somente poderá ser rescindida mediante a competente ação de rescisão. Mas isso não obsta a que esse Juízo Federal conheça e eventualmente defira a tutela possessória postulada na ação de manutenção ora proposta pela Fundação Cultural Palmares e pelo Incra, pelos motivos a seguir declinados:

6. Primeiro, porque não há identidade entre causas de pedir e pedidos nas duas demandas. Na ação reivindicatória, partes privadas discutiam propriedade. Os autores daquela ação reivindicatória (réus nessa ação possessória) pediam o reconhecimento da propriedade sobre o imóvel e a conseqüente imissão de posse. Isso foi reconhecido por sentença que transitou em julgado em 1999. Mas a presente ação possessória não discute propriedade. Limita-se a discutir a permanência dos integrantes da comunidade remanescente de quilombo naquela área, enquanto se ultimam os procedimentos de titulação definitiva do art. 68 do ADCT/88 (fatos novos e supervenientes ao trânsito em julgado da ação reivindicatória). Os pedidos são distintos, os fundamentos são distintos, as lides são distintas. Uma não interfere na outra, uma não obsta a outra.

7. Segundo, porque a Fundação Cultural Palmares e o Incra não foram partes na ação reivindicatória que transitou em julgado na Justiça Estadual em 1999. Mesmo que se alegasse que o direito reconhecido pela Constituição Federal (art. 215 da CF/88 e art. 68 do ADCT/88) é anterior ao trânsito em julgado da sentença da ação reivindicatória, ainda assim aquela sentença da Justiça Estadual somente vincularia e produziria efeitos em relação ao Incra e à Fundação Cultural Palmares se eles tivessem participado da respectiva relação processual, o que não ocorreu. Se não foram partes da ação reivindicatória, não ficam vinculados ao

que lá foi decidido, nem estão impedidos de reconhecer a posse da Associação Comunitária Kilombo Família Silva sobre a área discutida ou então até mesmo desapropriá-la. O art. 472 do CPC não deixa dúvidas: “a sentença faz coisa julgada às partes entre as quais é dada, não beneficiando nem prejudicando terceiros. Nas causas relativas ao estado de pessoa, se houverem sido citados no processo, em litisconsórcio necessário, todos os interessados, a sentença produz coisa julgada em relação a terceiros” (grifou-se). Ora, o Incra e a Fundação Cultural Palmares não foram citados para a ação reivindicatória, não foram partes na ação reivindicatória, não são alcançados pela coisa julgada que de lá deriva. Então, não estão impedidos de ajuizar a presente ação de manutenção de posse na defesa do patrimônio cultural brasileiro, como lhes impõe o art. 215 da CF/88. Apenas para ilustrar como ambos ficam excluídos da coisa julgada decorrente da sentença da ação reivindicatória, pode-se recorrer à analogia com a sentença proferida pela Justiça do Trabalho em relação ao INSS: um empregado ajuíza uma reclamatória trabalhista contra o empregador, para reconhecer determinado vínculo de emprego. O empregador deixa de contestar a ação e, revel, é condenado, declarando o Juiz do Trabalho que existiu durante aquele período a relação de emprego e o vínculo trabalhista. Pois bem, isso não é imediatamente oponível ao INSS para fins previdenciários. O INSS, que não foi parte naquela demanda trabalhista, não está obrigado a computar aquele tempo de serviço reconhecido pelo Juiz do Trabalho pela singela razão de que não foi parte naquela relação processual. A coisa julgada ali produzida não lhe alcança porque não foi parte no processo. O mesmo acontece em relação aos autores dessa ação quanto à sentença da ação reivindicatória que tramitou na Justiça Estadual: a sentença, mesmo que transitada em julgado, não é oponível contra Incra e Fundação Cultural Palmares, que não foram partes nem participaram daquela relação processual.

8. Terceiro, porque posse e propriedade não são relações estáticas no tempo, que se consomem num único momento, que sejam exauridas ou cristalizadas no exato instante em que reconhecidas. São relações continuativas, que dependem do tempo, que produzem efeitos no tempo, dia após dia, instante após instante. São influenciadas pela passagem do tempo e pelo que acontece no mundo fático e no mundo jurídico, tanto que o Código Civil prevê situações em que a propriedade e a posse são adquiridas (arts. 1204-1209 e 1238- 1274 do CC) ou perdidas (arts. 1223-1224 e 1275-1276 do CC), evidenciando que são relações dinâmicas, que se sucedem e produzem efeitos no tempo. Basta imaginar, por exemplo, que o fato de alguém ter sido vitorioso numa ação de reivindicação contra outrem não lhe garante propriedade absoluta, eterna ou permanente sobre a coisa, que pode vir a ser desapropriada pelo Poder Público nas hipóteses legais, havendo então um fato novo

e superveniente que provoca a perda da propriedade (art. 1275-V do CC). A própria tutela possessória prevista na legislação processual é garantida mediante tutelas fungíveis entre si (art. 920 do CPC), evidenciando que o direito reconhece e trata a posse como algo essencialmente dinâmico e mutável, que não fica cristalizado no tempo nem se exaure num único instante. Então, o fato de uma sentença estadual ter reconhecido em 1999 o direito dos então autores-proprietários se imitirem na posse do imóvel de sua propriedade não impede que posteriormente, ainda não cumprida aquela determinação judicial, esses mesmos autores-proprietários sejam impedidos de terem a posse do mesmo imóvel por força de fatos supervenientes e novos, que naquela época ainda não estavam concretizados de forma inequívoca, como acontece no caso dos autos. Como já foi dito anteriormente, a sentença estadual da ação reivindicatória transitou em julgado em 14/09/99 (fls. 283). Mas, como ainda não foi executada, ainda não houve a perda da posse pelos ocupantes do imóvel discutido, tendo havido fatos novos e supervenientes em 30/04/04 (conforme fls. 23, quando a Fundação Cultural Palmares passou certidão de auto-reconhecimento em favor da Comunidade da Família Silva, reconhecendo que a mesma é e ocupa área remanescente de quilombo), em 03/06/05 (conforme fls. 24, quando o Incra reconheceu a posse da Associação Comunitária Kilombo Família Silva sobre o imóvel discutido nessa ação), em 14/06/05 (conforme fls. 645, quando esse reconhecimento pelo Incra foi publicado no Diário Oficial da União e tornado público), e em 17/06/05 (conforme fls. 656-657, quando o Incra expediu a Portaria 19/05, aprovando as conclusões do “Relatório Técnico de Identificação, Delimitação e Levantamento Ocupacional e Cartorial, elaborada pela Comissão nomeada, para afinal reconhecer e delimitar as terras dos remanescentes da comunidade de quilombo – Associação Comunitária Kilombo da Família Silva”). Tudo isso ocorreu muito depois do trânsito em julgado da sentença da ação reivindicatória, versando sobre questões que não foram ventiladas nem tinham porque serem ventiladas na ação reivindicatória, que envolvia apenas partes privadas e uma pretensão de natureza civil sobre a área. Mas esses fatos supervenientes alteraram as relações dos réus em relação à área discutida, assegurando o reconhecimento estatal de que o imóvel discutido se enquadra naquilo que prevêm os arts. 215 da CF/88 e 68 do ADCT/88, com as conseqüências jurídicas daí decorrentes, que se encontram na iminência de serem praticadas pelo Incra nos próximos dias. Portanto, como fatos novos e supervenientes, eles provocam alteração direta na situação fática e indireta na situação jurídica relativamente à posse da Associação Comunitária Kilombo Família Silva sobre a área discutida nessa ação possessória e naquela ação reivindicatória da Justiça Estadual.

9. Quarto, porque o art. 471-I do CPC estabelece que “nenhum juiz decidirá

novamente as questões já decididas, relativamente à mesma lide, salvo (...) se, tratando-se de relação jurídica continuativa, sobreveio modificação no estado de fato ou de direito; caso em que poderá a parte pedir a revisão do que foi estatuído na sentença (...).” Ora, não é propriamente disso que se trata nos autos, porque não cabe aqui decidir questões já decididas (nada foi decidido a respeito do art. 68 do ADCT/88 ou do art. 215 da CF/88 na sentença da ação reivindicatória), não se trata de revisão da mesma lide (a lide é diversa) e não são as mesmas as partes (o Incra e a Fundação Cultural Palmares não foram partes na ação reivindicatória). Mesmo assim, é possível a utilização do princípio processual posto no art. 471-I do CPC para permitir que as questões novas e supervenientes ocorridas em relação ao imóvel discutido nessa ação fossem conhecidas e apreciadas pelo Juízo competente, que no caso é o Juízo Federal (art. 109-I da CF/88), sem que isso significasse violação à coisa julgada decorrente da ação reivindicatória. Como dito, posse e propriedade são relações continuativas, que perduram no tempo, que não se esgotam num instante. Mesmo que passada em julgado sentença de mérito em ação reivindicatória, as novas e supervenientes questões surgidas quanto às relações de posse e propriedade poderão ser apreciadas em nova sentença, o que é o caso dos autos.

10. Em conclusão, nessa ação possessória ajuizada pelo Incra e pela Fundação Cultural Palmares não se discute a propriedade que os réus (autores da ação reivindicatória) tinham anteriormente sobre o imóvel, nem se discute a rescisão da sentença proferida pela Justiça Estadual na ação reivindicatória. Não é disso que trata a presente ação possessória. Nada se desconstitui nessa possessória, nada se ordena ao Juiz de Direito. Sua competência jurisdicional não é invadida por esse Juízo, que se limita a examinar a proteção possessória pedida pela parte autora para a situação atual e contemporânea. A atuação jurisdicional desse Juiz Federal da Vara Ambiental de Porto Alegre se volta tão-somente contra os réus da presente ação (mesmo que sejam eles os mesmos que foram autores-proprietários da ação reivindicatória). É contra eles que a parte autora se volta, é contra eles que eventualmente se volta decisão desse Juízo Federal. Apenas será determinado, se for o caso, que os mesmos se abstenham de turbar ou esbulhar a posse que a parte autora reconheceu em favor da Associação Comunitária Kilombo Família Silva sobre o imóvel discutido nessa ação, ordenando aos réus dessa ação possessória que se abstenham de adotar quaisquer providências, judiciais ou extrajudiciais, que possam provocar, limitar ou afetar a posse sobre a área reconhecida pela parte autora em favor da Associação Comunitária Kilombo Família Silva, tudo até ulterior julgamento da presente ação de manutenção de posse ou à ultimação da titulação definitiva de que trata o art. 68 do ADCT/88. Daí a conclusão desse Juízo Federal que esses são os limites e o alcance da presente ação possessória, que não invade competência

do Juiz de Direito da ação reivindicatória anteriormente transitada em julgado.

11. Sobre a liminar possessória, a parte autora comprova documentalmente nos autos, de forma inequívoca, a posse legítima e constitucionalmente reconhecida da Associação Comunitária Kilombo Família Silva. Entende esse Juízo que essa posse está comprovada principalmente a partir dos seguintes documentos que constam dos autos: (a) o minucioso, detalhado e bem-lançado laudo antropológico e histórico de reconhecimento da comunidade remanescente de quilombo Família Silva, denominado “Família Silva: Resistência Negra no bairro Três Figueiras”, elaborado por Ana Paula Comin de Carvalho e Rodrigo de Azevedo Weimer, de fls. 40-235 dos autos, dando conta de como se formou aquela comunidade remanescente de quilombo, bem como a forma pela qual ela se enquadra na previsão constitucional do art. 68 do ADCT/88, ao que agora me reporto; (b) a certidão de auto-reconhecimento em favor da Comunidade da Família Silva, passada pela Fundação Cultural Palmares, em 30/04/04, de fls. 23, onde foi oficialmente reconhecido pelo Poder Público que a área ocupada é remanescente de quilombo e assim goza da proteção constitucional; (c) o termo de reconhecimento de posse feito pelo Incra em favor da Associação Comunitária Kilombo Família Silva, em 13/06/05, concluindo aquele reconhecimento, conforme fls. 24 (publicado no DOU de 14/06/05, conforme fls. 645); (d) a Portaria 19/05, do Incra, de 17/06/05, conforme fls. 656-657, quando o Incra aprovou as conclusões do “Relatório Técnico de Identificação, Delimitação e Levantamento Ocupacional e Cartorial, elaborada pela Comissão nomeada, para afinal reconhecer e delimitar as terras dos remanescentes da comunidade de quilombo – Associação Comunitária Kilombo da Família Silva” e determinou as providências necessárias à ulatimação dos procedimentos de titulação definitiva da área, na forma do art. 68 do ADCT/88. Esses são documentos idôneos que constam dos autos, aptos ao reconhecimento pelo Poder Público de que a Associação Comunitária Kilombo Família Silva preenche os requisitos constitucionais do art. 68 do ADCT/88 e, portanto, tem direito àquela proteção constitucionalmente prevista.

12. É óbvio que a regularização da situação não ocorre de forma instantânea, existindo procedimentos burocráticos e administrativos que devem ser adotados, inclusive para prevenir e resguardar eventuais direitos de terceiros, como talvez seja o caso dos réus da presente ação, que talvez tenham direito a alguma espécie de compensação pela titulação definitiva do art. 68 do ADCT/88, se for o caso e como se decidirá na instância administrativa e judicial apropriada. Mas isso não pode impedir que os integrantes da Associação Comunitária Kilombo Família Silva continuem usando e gozando da posse sobre a área discutida, como parece

vem sendo feito pelos seus antepassados há mais de 60 anos, nos termos do laudo antropológico e histórico antes referido. Seria absurdo permitir esse Juízo, diante de tão-flagrantes provas e evidências, que os integrantes da Comunidade Quilombola fossem desapossados e retirados da área, para que então fossem feitos os procedimentos administrativos do art. 68 do ADCT/88 e então eles pudessem retornar apenas quando tivessem um título definitivo. Se durante mais de 60 anos os remanescentes da comunidade permaneceram e lutaram pela posse da área, ali exercendo suas atividades, dali extraindo sua subsistência, ali existindo, vivendo, morando, trabalhando, sofrendo, lutando, resistindo, sempre à margem da ordem vigente e muitas vezes contra a própria ordem vigente, seria verdadeira heresia jurídica que esse Juízo, a título de cumprimento do art. 68 do ADCT/88, permitisse que os mesmos, fossem dali retirados para que então fosse reconhecido o título definitivo à posse. A cidade que cresceu à volta da comunidade quilombola durante 60 anos não pode agora esmagá-los. Se durante 60 anos não conseguiu esmagá-los, não pode agora fazê-lo às vésperas do reconhecimento do seu título definitivo do art. 68 do ADCT/88. A Constituição Federal atribui dever de proteção e preservação do patrimônio cultural ao Poder Público (art. 216-§ 1º da CF/88), incluindo-se no termo “Poder Público” não apenas o Incra e a Fundação Cultural Palmares, mas também o próprio Poder Judiciário, a quem cabe a prestação de jurisdição de forma a fazer valer a legalidade e também de tornar eficiente e adequada a proteção aos bens e aos interesses discutidos em juízo, inclusive o patrimônio cultural brasileiro.

13. Dessa forma, ocupando a área há mais de 60 anos e estando isso agora devidamente reconhecido pelo Poder Público e em vias de titulação definitiva, a Comunidade Quilombola parece ter inequívoco direito ao que postula, sendo cabível o deferimento da proteção possessória agora postulada, como forma de: (a) garantir o exercício do seu direito constitucional do art. 68 do ADCT/88; (b) acautelar, proteger e preservar o patrimônio cultural brasileiro (art. 216-§ 1º da CF/88); (c) assegurar um resultado útil e eficiente (art. 37-caput da CF/88) aos procedimentos administrativos adotados no âmbito da Fundação Cultural Palmares e do Incra para titulação definitiva da área (art. 68 do ADCT/88); (d) assegurar proteção àqueles que há tanto tempo resistem e lutam pela própria sobrevivência, mesmo que às margens da ordem vigente e ao custo da própria sobrevivência, sem nunca terem perdido sua dignidade ou deixado de lutar por ela.

14. DECISÃO. Por isso, defiro a liminar requerida (item B de fls. 21 e art. 928 do CPC) para: (a) reconhecer e assegurar provisoriamente a posse da Associação Comunitária Kilombo Família Silva sobre a área discutida na presente ação, nos termos em que reconhecido pela Fundação Cultural Palmares e pelo

Incra; (b) determinar aos réus JOSÉ ANTÔNIO MAZZA LEITE, EMÍLIO ROTHFUCHS NETO e MARÍLIA COELHO DE SOUZA ROTHFUCHS que se abstenham de reivindicar, turbar ou esbulhar a posse que a parte autora reconheceu em favor da Associação Comunitária Kilombo Família Silva sobre o imóvel discutido nessa ação; (c) ordenar a esses réus JOSÉ ANTÔNIO MAZZA LEITE, EMÍLIO ROTHFUCHS NETO e MARÍLIA COELHO DE SOUZA ROTHFUCHS que se abstenham de adotar quaisquer providências, judiciais ou extrajudiciais (inclusive aquelas já em curso, que deverão imediatamente sustar), que possam provocar, limitar ou afetar aquela posse sobre a área reconhecida pela parte autora em favor da Associação Comunitária Kilombo Família Silva, tudo até ulterior julgamento da presente ação de manutenção de posse ou à ultimização da titulação definitiva de que trata o art. 68 do ADCT/88; (d) fixar multa diária de R\$ 10.000,00, por dia, para cada réu que descumprir os termos da presente decisão ou deixar de adotar as providências necessárias para efetivação da presente ordem judicial, com fundamento nos arts. 273 e 461 do CPC, e sem prejuízo das sanções cabíveis pelo descumprimento, tudo nos termos da fundamentação.

15. Expeça-se mandado de intimação e citação dos réus (JOSÉ ANTÔNIO MAZZA LEITE, EMÍLIO ROTHFUCHS NETO e MARÍLIA COELHO DE SOUZA ROTHFUCHS) para que fiquem cientes e dêem imediato cumprimento à presente liminar, bem como para que respondam ou contestem no prazo legal, sob pena de revelia.

16. Expeça-se mandado de intimação para o autor Incra, para que fique ciente da presente decisão.

17. Comunique-se por meio célere (item 3 de fls. 258) o autor FUNDAÇÃO CULTURAL PALMARES, para que fique ciente da presente decisão.

18. Expeça-se mandado de intimação (com cópia da petição inicial e do presente despacho) para que a Associação Comunitária Kilombo Família Silva (fls. 29 e 32-39), na condição de terceiro interessado, fique ciente do ajuizamento da ação e do despacho.

19. Oficie-se ao Juiz de Direito do processo 01198180786 (fls. 272-273), remetendo cópia da petição inicial e da presente decisão, tão-somente para lhe dar ciência do ajuizamento da ação para as providências que e se entender cabíveis.

20. Após, feitas as comunicações e decorrido o prazo de resposta dos réus, remetam-se ao MPF para manifestar-se sobre seu interesse em intervir no feito, em cinco dias.

21. Após, certifique-se sobre a resposta dos réus e venham conclusos para determinar: (a) réplica; (b) especificação de provas; (c) examinar o que foi requerido quanto à intervenção do MPF e de terceiros interessados.

Em 11/7/2005.

CÂNDIDO ALFREDO SILVA LEAL JÚNIOR,

Juiz Federal da Vara Federal Ambiental, Agrária e Residual.

[05201044a]

AÇÃO DE REINTEGRAÇÃO DE POSSE Nº 02100885509/RS

COMARCA DE PASSO FUNDO – 1ª VARA CÍVEL

PROCESSO Nº 02100885509

NATUREZA: AÇÃO DE REINTEGRAÇÃO DE POSSE**AUTORES:** PLÍNIO FORMIGHIERI E OUTRA**RÉUS:** LOIVO DALL'AGNOL E OUTROS**PROLATOR:** LUÍS CHRISTIANO ENGER AIRES**DATA:** 17.10.2001

Vistos etc.

Trata-se de pedido de reintegração de posse ajuizada por Plínio Formighieri e sua esposa, alegando serem proprietários e possuidores de uma área de 11.563.529m², localizada no lugar denominado Rodeio Bonito, no município de Pontão, e que esse imóvel foi invadido por aproximadamente 600 pessoas no dia 15 p.p.

Relataram a forma de ocupação e informaram tratar-se de propriedade produtiva, tendo os requeridos se instalado em aproximadamente três hectares, localizados a cerca de 1.500 metros da divisa com a rodovia Pontão-Ronda Alta.

Dizendo estarem presentes os pressupostos legais, pediram liminar para reintegrar-se na posse do imóvel, a qual, contudo, não é de ser deferida. Com efeito, apesar de terem os autores juntado comprovante de terem adquirido a área em questão já há longo tempo e afirmarem sua produtividade, deixaram de demonstrar a adequação legal do exercício do direito de propriedade, através do atendimento da sua função social.

Em primeiro lugar, necessário deixar frisado que, apesar da sua insuficiência – se analisados solitariamente –, os autores deveriam ter acostado aos autos a chamada Declaração de Propriedade (Estatuto da Terra, art. 49), onde conste o grau de utilização da terra e o grau de eficiência ‘obtido nas diferentes explorações’ (Lei nº 8.629/93, arts. 2º e 9º, em especial). Tais índices, por essas regras, são considerados como graus capazes de orientar o operador do direito na análise e no juízo da

produtividade e do cumprimento da função social da propriedade em questão.

E não o fizeram, como se possível fosse extrair das suas afirmações alguma presunção absoluta de que a propriedade em questão atende a produtividade que seria socialmente desejada. Por evidente, outrossim, que tampouco a juntada desses documentos poderia modificar esse panorama sem o concurso de outros elementos de prova, já que a correspondência desses dados com a realidade está afeta ao Incra e este órgão, como se sabe, tem sido impedido de realizar a tarefa justamente por aqueles que poderiam se beneficiar da fiscalização, quais sejam, os proprietários rurais.

De qualquer sorte, sequer esses elementos vieram aos autos, como já dito, inviabilizando uma análise segura quanto à produtividade da área e, de outra, ao cumprimento da função social constitucionalmente imposta a qualquer propriedade – e que não pode ser objeto de singela justificação prévia, já que diverso o objeto. E essa análise faz-se imprescindível, pois a mera regularidade formal do título de propriedade não impede que o Poder Judiciário – e mesmo a Administração Pública – investiguem a adequação legal do exercício desse direito, quando isso se torne necessário.

No caso dos autos, já referi acima, os autores são proprietários de 11.563.529m² e os requeridos, trabalhadores rurais sem-terra, ocuparam uma área de três hectares (30.000m²), onde instalaram um acampamento na esteira de mais uma manifestação do MST contra a morosidade do projeto de reforma agrária no país e no estado.

Nessas circunstâncias vê-se logo ter se instalado um conflito entre direitos – o direito de propriedade dos autores e o direito fundamental à vida digna dos requeridos -, o qual deve ser solvido, mesmo que provisoriamente (como é a natureza dessa decisão) através da justa ponderação acerca dos interesses em conflito.

Para tanto, desde logo necessário reconhecer a total ineficácia dos mecanismos jurídico-processuais tradicionais para a solução adequada e razoável de conflitos coletivos. Efetivamente, sua individualização e atomização não permite sejam eles efetivamente resolvidos, mas apenas afastados, até porque normalmente refletem demandas sociais decorrentes de problemas estruturais e supra-individuais. Em outras palavras: políticos.

De qualquer forma, desaguando o litígio – que é apenas parte do conflito – em demanda judicial, impõe-se seja apresentada uma solução. E esta solução, como em toda atividade jurídica, passa pela interpretação do direito que, por sua vez, vai transformar as disposições legais na norma do caso concreto.

Pois bem, considerando essa afirmação, necessário ainda referir que a lógica jurídica implica em escolha de uma solução entre várias possíveis e, no caso em exame, tenho que a mais justa e coerente com o princípio básico de solidariedade social implica na rejeição do pedido de liminar.

Com efeito, a Constituição da República – através de cuja ótica deve ser interpretado todo o direito posto – estabeleceu um projeto emancipatório que deve ser perseguido pelo poder público – em todas as suas esferas de expressão – e pela sociedade, inclusive pelos juízes no exercício de suas tarefas, visando estabelecer uma sociedade livre, justa e solidária (art. 3º, I). Tal regra, a toda evidência, faz repousar o direito brasileiro na idéia de justiça e de solidariedade, razão de ter sido expressamente funcionalizada a propriedade (art. 5º, XXII e XXIII), dentre outros aspectos que não vem ao caso examinar nos limites desta decisão.

Portanto, para alguém exigir a tutela judicial de proteção à sua posse ou propriedade, necessita fazer prova adequada de que esteja usando ou gozando desse bem *‘secundum beneficium societatis’*, ou seja, de acordo com os interesses da sociedade e não apenas seus próprios interesses ou de sua família, principalmente, quando o grau de comprometimento desse exercício é diminuto como na hipótese, já que ocupados apenas três hectares no universo da propriedade.

Assim, *“se o proprietário não cumpre e não se realiza a função social da propriedade, ele deixa de ser merecedor de tutela por parte do ordenamento jurídico”*¹, desaparecendo o direito de propriedade, consoante afirmação de *PIETRO PERLINGIERI*, plenamente assimilável no direito brasileiro como visto acima. Assim, tem-se que a função social passa a ser elemento constitutivo do direito de propriedade, como reconhecido por *JOSÉ AFONSO DA SILVA*, ao afirmar que é ela *“elemento da estrutura e do regime jurídico da propriedade”*².

Por isso a importância da demonstração – *initio litis* – de que os autores observam efetivamente a funcionalização da propriedade se impunha, já que do contrário correr-se-ia o risco de reintegrar na posse aquele que já não tem mais direito à propriedade.

¹PERLINGIERI, Pietro. Introduzione allá problemática della ‘proprietá’. Apud SILVEIRA, Domingos Dresch da. *A propriedade agrária e suas funções sociais*. In *O direito agrário em debate*. Livraria do Advogado, POA, 1998, p. 14.

²Apud SILVEIRA, Domingos Dresch da. *Op. Cit.*, p.13.

Ademais, não se pode esquecer que o conflito trazido a exame deste magistrado traduz colisão entre direitos, cuja solução implica – como já dito – em ponderação dos interesses em jogo, inclusive mediante a observação da necessária proporcionalidade.

Assim, de um lado, temos o direito de propriedade e o conseqüente prejuízo patrimonial que eventualmente seja causado aos autores pela ação dos requeridos; e, de outro, o direito à vida digna dos requeridos, que buscam obrigar o Estado brasileiro a cumprir – com urgência – as tarefas que lhe foram impostas constitucionalmente e que tem sido historicamente postergadas.

Não tenho dúvida de que, havendo necessidade de um desses direitos ser sacrificado, deve ele ser o patrimonial, considerando que a Constituição da República (art. 1º, II e III, e art. 3º) reconheceu aquilo que a doutrina e a jurisprudência alemãs chamam de *'garantia estatal do mínimo existencial'* ou *'garantia positiva dos recursos mínimos para uma existência digna'*. E como garantir esse mínimo sem atentar para a necessidade de preservar os bens fundamentais (trabalho, moradia, educação, saúde) que correspondam à qualidade humana, sem os quais sequer se poderia falar de pessoa, consoante afirmado por *RICARDO LUIS LORENZETTI*?

O faço, assim, tendo em vista que admitir a reintegração de posse nessas circunstâncias implicaria em desconsiderar qualquer critério de razoabilidade e em literalmente jogar os requeridos na estrada, submetendo-os aos riscos daí decorrentes, inclusive à sua sobrevivência. Ademais, não se afiguraria proporcional exigir dos requeridos que deixassem o imóvel – desde logo -, sem que tivesse sido comprovado satisfatoriamente o cumprimento da função social da propriedade em questão e considerando a mínima parcela do imóvel que ocupam, o que certamente não inviabiliza a atividade produtiva dos autores e nem coloca em risco sua segurança pessoal ou de seus empregados.

Por fim, não é demais considerar que a manifestação dos requeridos encontra raízes no exercício da cidadania – como universalidade abstrata reconhecida pelo Estado moderno – contra a insuficiência das ações estatais destinadas a corrigir a grave chaga social da exclusão.

Tal conduta, à evidência, implica em tensionamento entre os fatores sociais e políticos, de um lado, e as normas jurídicas, de outro, no sentido de estimular demandas sobre o poder público. E tal ação, novamente considerando as tarefas constitucionais impostas tanto ao poder público como à própria sociedade e constantemente

³LORENZETTI, Ricardo Luis. Fundamentos do Direito Privado. RT, SP, p. 328, tradução Vera Maria Jacob de Fradera.

negligenciadas, implica que diante do conflito concreto aqui examinado, se considerem as partes com absoluta igualdade, pois *‘Se o conceito de homem, ou de cidadão, contém em si um valor, então do juízo de igualdade entre os homens, ou entre os cidadãos (dois, alguns ou todos), deriva a prescrição de tratá-los como iguais, ou seja, de considerar e respeitar em cada homem ou cidadão o valor (ou valores) que leva consigo qualquer outro homem ou cidadão’*⁴.

Para considerá-las como tal, impossível agregar à pretensão dos autores qualquer presunção decorrente do título de propriedade, sacrificando-a – mesmo que parcial e provisoriamente – em favor do *‘mínimo existencial’* reconhecido pelo Estado em favor dos requeridos, como decorrência do princípio de solidariedade social albergado pela Constituição da República (art. 3º, I).

Isso posto, INDEFIRO a liminar postulada e DETERMINO a citação dos requeridos, para que contestem, querendo, a presente ação no prazo legal.

Intimar.

Passo Fundo, 17 de outubro de 2001.

LUÍS CHRISTIANO ENGER AIRES

Juiz de Direito

⁴ *BOVERO*, Michelangelo. Sobre los fundamentos filosóficos de la democracia, in *Diánoia – Anuário de Filosofia*, México, Universidad Autónoma de México/Fondo de Cultura Económica, ano XXXIII, nº 33, 1987, p. 156.

INTERDITO PROIBITÓRIO Nº 02100943233/RS**COMARCA DE PASSO FUNDO – 3ª VARA CÍVEL****PROCESSO Nº: 02100943233****NATUREZA: INTERDITO PROIBITÓRIO****AUTORES: JAIR MATTEI E OUTROS****RÉU: MOVIMENTO DOS TRABALHADORES RURAIS SEM TERRA – MST****DATA: 16.01.2002**

Vistos etc.

Buscam os autores, através da presente ação, liminar de interdito proibitório, narrando manter posse sobre imóvel de que são proprietários e que este atende sua função social – sendo considerado produtivo pelo Incra e estando em situação regular junto à Delegacia da Receita Federal -, bem como já ter sido invadido – por grupos de agricultores não-identificados oriundos de áreas retomadas pela população indígena – em duas oportunidades nos últimos meses.

Agregaram a informação de que integrantes do MST instalaram acampamento nas proximidades dessa gleba há aproximadamente dois meses, correndo notícias no sentido de que as invasões continuarão, caracterizando-se a virtual ameaça de turbação da área dos postulantes.

Afigura-se necessário, portanto, examinar os pressupostos da medida postulada, os quais – pelo menos por ora – não vejo como presentes.

Para prevenir e impedir a consumação de um eventual ataque à posse, o Código de Processo Civil estabeleceu, em seus arts. 932 e 933, o remédio judicial do interdito proibitório, através do qual o possuidor, tendo justo receio de ser molestado na posse, poderá pedir ao Poder Judiciário que vete a turbação ou esbulho iminentes através da concessão de mandato proibitório e cominando pena pecuniária ao réu em caso de transgressão.

Daí já se vê que aos autores se impunha fazer prova da posse e da presença concreta do justo receio, que traz implícita a idéia de ameaça à mesma posse⁵. Assim, também, tem se manifestado a jurisprudência, como p.e.: “INTERDITO

⁵ FABRÍCIO, Adroaldo Furtado. Comentários ao Código de Processo Civil. Forense, RJ, 1988. Vol. VIII, t. III, p. 464.

PROIBITÓRIO – EXERCÍCIO DA POSSE COMPROVADO. RECURSO DESPROVIDO. São requisitos essenciais para a propositura da ação de interdito proibitório, a prova da posse, ameaça de turbção ou esbulho e o justo receio.”⁶

Porém, com a devida vênia, não tenho como suficientemente comprovados um ou outro desses pressupostos, como demonstrarei a seguir.

Antes, porém, tenho que se afigura necessário deixar frisado que se o processo é imprescindível para a sobrevivência do direito material e deve ser encarado como mero instrumento para sua tutela, extrai-se daí a lógica conseqüência da necessidade de adequação do instrumento ao seu objeto, razão pela qual processo deve ser manejado sempre à luz dos direitos em conflito e em razão deles. Tal constatação busca demonstrar o quão estéreis são as construções teóricas que não atuam no plano das relações substanciais – como ainda hoje ocorre nas questões possessórias, onde, deliberadamente ou não, se esquecem as importantes modificações introduzidas pela ordem constitucional na estrutura do direito de propriedade e da posse –, tornando o instrumento fator de manutenção de concepções ultrapassadas e dos privilégios nelas calcados.

Para modificar esse estado de coisas, o processo deve adaptar-se às necessidades específicas do seu objeto, buscando formas de tutela e procedimento adequadas às situações novas que são postas para solução judicial. Assim é que, para a solução pacífica dos conflitos decorrentes da iníqua estrutura fundiária brasileira, não basta mais a observância dos preceitos do Código Civil e do Código de Processo Civil – ambos idealizados à vista de uma realidade social absolutamente diversa daquela hoje vivenciada –, sendo fundamental que os instrumentos de proteção da posse e da propriedade sejam revisitados e revistos através dos princípios constitucionais, que introduziram no conteúdo do direito de propriedade – e por conseqüência no conceito de posse – o dever de exercitar os poderes a elas inerentes na direção do bem-estar da sociedade.

No caso específico dos autos, é verdade que recentemente os autores obtiveram provimento judicial de reintegração na posse da mesma área, em processo que tramitou perante a 2ª Vara Cível (nº 02100893099). Contudo, naquela ocasião a magistrada titular entendeu desnecessária a demonstração do atendimento da função social, ao contrário deste magistrado, que sustenta a impossibilidade de deferimento da proteção possessória, em especial de forma liminar, àqueles que não provarem o cumprimento desse requisito.

⁶Apelação Cível nº 0068036000, Ac.: 3984, 5ª Câmara Cível do TAPR, Tibagi, Rel. Juiz Cícero da Silva. j. 16.08.1995, Publ. 01.09.1995.

De qualquer sorte, trata-se aqui de nova demanda e, por isso, compete-me examinar seus pressupostos, inclusive aqueles que dizem com o direito invocado pelos autores, sem qualquer prejuízo ou desmerecimento da decisão proferida no outro feito. Faço registro, inclusive, de que a atuação naquele processo – referida na inicial – como juiz plantonista, submeteu-se rigidamente ao que já fora lá decidido e que não sofrera ataque recursal ou modificação pela titular.

Pois bem, importante nesse passo deixar frisado que, desde 1934, as Constituições brasileiras têm estabelecido que a propriedade deve submeter-se ao interesse social, sendo que a Constituição de 1988 inclui a propriedade privada como um dos princípios da ordem econômica, ao lado da função social da propriedade – considerada como princípio autônomo – (art. 170, II e III), como, aliás, já o fizeram as Constituições anteriores a partir daquela já citada. O diferencial em relação a essa tradição, contudo, é que o atual texto constitucional introduziu a matéria no âmbito dos direitos e garantias fundamentais, significando que foi considerada como ‘regra fundamental, apta para instrumentalizar todo o tecido constitucional e, por via de consequência, todas as normas infraconstitucionais, criando um parâmetro interpretativo do ordenamento jurídico’⁷.

Tal parâmetro – como qualquer outro –, aliás, deve ser observado no sentido de evitar ou superar antinomias e de dar cumprimento aos princípios e objetivos fundamentais do Estado Democrático de Direito, que busca estabelecer uma sociedade livre, justa e solidária (art. 3º, I) e, com isso, fazendo repousar o direito brasileiro na idéia de justiça e de solidariedade.

Por isso, diz-se que a Constituição fez clara opção pelos valores existenciais que exprimem a idéia de dignidade da pessoa humana, superando o patrimonialismo e o individualismo precedentes, apontando para um projeto emancipatório cuja concretização depende de todos e de cada um, do Estado e da sociedade, pois Estado Social significa não apenas obrigação social da comunidade em relação a seus membros como ainda obrigação social desses entre si e perante a comunidade como um todo⁸.

Nessa linha de idéias, portanto, a função social é que garante a legitimidade da propriedade e da posse, não merecendo tutela jurídica aquela que não esteja vinculada à busca da dignidade humana e à solidariedade social.

⁷TEPEDINO, Gustavo. A nova propriedade (o seu conteúdo mínimo, entre o Código Civil, a legislação ordinária e a Constituição). Revista Forense, vol. 306, p. 75.

⁸COMPARATO, Fábio Konder. Direitos e deveres fundamentais em matéria de propriedade. Revista do MP/RJ, vol. 4.

Não se cuida aqui apenas de um princípio programático, como querem alguns, ou de uma derrogação da propriedade privada, como insinuam outros. Trata-se, sim, de uma reconceitualização do direito de propriedade, inserindo-se um novo elemento em sua estrutura e no seu regime jurídico. O proprietário ou possuidor, portanto, recebe do ordenamento jurídico não apenas um direito fundamental, mas também um dever fundamental, já que seu direito se afigura legítimo e, pois, tutelável apenas e na medida em que realize a função a que está destinado constitucionalmente.

A propriedade rural, que nos importa no âmbito desse feito, tem os elementos da sua funcionalização previstos expressamente pelo art. 186 da Constituição da República, os quais não são novidade alguma no nosso direito, na medida em que já constavam do art. 2º, § 1º, da Lei nº 4.504/64 (Estatuto da Terra).

Tais componentes da função social da propriedade imobiliária rural (econômico, social e ecológico), outrossim, devem ser atendidos simultaneamente pelo proprietário ou possuidor, competindo aos autores demonstrar não apenas ser a área produtiva, mas também que recolhem os impostos incidentes na sua atividade e que estão atendidas as normas jurídicas que regulam o trabalho assalariado e as demais relações de trabalho no campo – obrigações patronais, condições decentes de trabalho e demais exigências contidas na legislação trabalhista -, bem como que cumprem as normas legais relativas à preservação da natureza e em especial dos recursos naturais não renováveis.

Essa concepção já foi, ademais, recentemente referendada pela colenda 19ª Câmara Cível do Egrégio Tribunal de Justiça no julgamento do Agravo de Instrumento nº 7000343488, interposto em processo oriundo desta comarca, ficando assim ementado o acórdão: *“POSSESSÓRIA. ÁREA RURAL. MST. FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE. INVESTIGAÇÃO. POSSIBILIDADE. Função social da propriedade como Direito Fundamental. Construção de nova exegese da norma material e procedimental. Investigação da produtividade e aproveitamento da área em ação possessória. Necessidade. Art. 5º, XXII e XXIII, CF. Lei nº 8.629/93. Negaram provimento. Voto vencido.”*

Em suma, a propriedade fundiária – mesmo produtiva -, que descumpra os demais elementos da função social e desdenhe os objetivos da República, não é tutelada pela Constituição. De fato, o aproveitamento econômico da propriedade deve se direcionar pela função social constitucionalmente fixada, sendo esse o conteúdo essencial que delinea o direito subjetivo proprietário.

Por outro lado, tal direito deve, nessas e apenas nessas condições, também ser considerado um direito fundamental – como consagrado na Constituição (art. 5º,

XXII e XXIII) -, pois não é o direito de propriedade garantido em si mesmo, mas apenas como instrumento de proteção de valores fundamentais.

Em conseqüência, deve também ser observado sob o prisma de dever fundamental, submetendo a funcionalização da propriedade a interesses não-proprietários, notadamente àqueles que busquem atender a dignidade da pessoa humana, valor central da atual ordem constitucional.

De fato, à função social da propriedade, enquanto dever do proprietário ou do possuidor, corresponde o direito de todos os não-proprietários, especialmente dos mais necessitados, cujo acesso ao mesmo espaço titulado nunca deixa de estar potencialmente previsto como possível, na exata medida em que a dita função deixe de ser cumprida⁹.

Pretendendo obter proteção possessória, em qualquer das suas espécies, tendo em vista a atividade de movimentos sociais que buscam dar efetividade aquele direito, compete ao autor – antes de mais nada – comprovar a sua posse anterior. Ocorre que tal prova deve dirigir-se não apenas à posse-fato (à vista das prescrições do CCB), mas sim ao exercício legítimo dessa posse, ou seja, à posse-função, já que não estamos mais no âmbito de uma investigação acerca de ilícitos contra a posse, mas em demanda judicial na qual deve ser decidido um conflito entre direitos. Nessas condições, é de se deixar frisado que qualquer juiz, ao decidir, deve ter clara consciência da necessidade de um juízo político, em que se incluem o senso de conveniência e oportunidade e a prefiguração dos resultados da decisão¹⁰, pois na medida em que os tribunais devem elaborar o direito, deverão fazê-lo em função do Estado e dos seus fins, o que é tarefa política e implica na necessidade de desvelar os interesses em presença, para que possam valorizá-los e confrontá-los com o interesse social, entre eles optando em pleno conhecimento de causa¹¹.

A decisão justa só se encontra mediante uma valorização global dos dados fáticos e jurídicos, confrontando-os com os interesses sociais e prefigurando os efeitos que irá produzir na vida concreta dos homens, donde necessário atentar não apenas para as soluções puramente técnico-jurídicas, mas para as exigências da própria vida.

Nessas circunstâncias, bem compreendido o processo conflitivo instalado e a colisão de direitos daí resultante, somente através da ponderação de bens se poderá

⁹ ALFONSIN, Jaques Távora. Os conflitos possessórios e o Judiciário. Três Reduccionismos processuais de solução. In DRESCH DA SILVEIRA, Domingos Sávio e XAVIER, Flávio Sant'anna (Org.). O Direito Agrário em debate. Livraria do Advogado Editora, POA, 1998, p. 280.

¹⁰ AZEVEDO, Plauto Faraco de. Aplicação do direito e contexto social. Ed. RT, SP, 1996. P. 156.

¹¹ AZEVEDO, Plauto Faraco de. Op. Cit., p. 157.

dar preferência a um deles, solucionando de forma justa o conflito.

E como todo conflito entre direitos fundamentais, tal situação desafia soluções capazes de compatibilizá-los minimamente, utilizando parâmetro de valoração dos atos tendentes a limitá-los para aferir se estão eles informados pelo valor superior inerente a todo o ordenamento jurídico: a justiça.

Aceito esse pressuposto, deve-se considerar na análise da proporcionalidade da medida buscada se é a mesma apropriada para atingir o fim perseguido, se há outra medida igualmente adequada e eficaz e que cause menor gravame ao direito fundamental em questão, e, finalmente, se existe uma reciprocidade razoável entre a conduta e a finalidade perseguida, já tendo sido afirmado que, “resumidamente, pode-se dizer que uma medida é adequada, se atinge o fim almejado, exigível, por causar o menor prejuízo possível e finalmente, proporcional em sentido estrito, se as vantagens que trará superarem as desvantagens”¹².

Portanto, para o exame dessas condições, essencial que o autor da possessória demonstre – desde logo – que cumpre com a função social do imóvel, pena de inviabilizar a justa ponderação dos interesses em jogo e impedir a concessão da liminar, não sendo possível retirar da mera regularidade formal do título de propriedade ou da simples constatação da existência de uma situação fática pretérita suficiente presunção para qualquer decisão em favor dele. Aliás, aquelas circunstâncias tampouco impedem que o Poder Judiciário investigue a adequação legal do exercício da posse pelo autor, quando isso se torne necessário, até porque, havendo necessidade de um desses direitos ser sacrificado, deve ele ser o patrimonial, considerando que a Constituição da República (art. 1º, II e III, e art. 3º) reconheceu uma ‘garantia estatal do mínimo existencial’¹³ ou ‘garantia positiva dos recursos mínimos para uma existência digna’¹⁴.

Por outro lado, tampouco o pressuposto restante para a concessão do mandato proibitório está presente. De fato, o justo receio “é o temor justificado, no sentido de estar embasado em fatos exteriores, em dados objetivos”, não bastando “como requisito para obtenção do mandato proibitório o receio infundado, estritamente subjetivo – ainda que existente”, consoante lição de Adroaldo Furtado Fabrício¹⁵, já que – nessa hipótese – apesar desse receio estar presente, não existe uma verdadeira ameaça.

¹² GUERRA FILHO, Willis Santiago. *Ensaio de Teoria Constitucional*, Fortaleza, UFC – Imprensa Universitária, 1989, p. 75.

¹³ SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais*. Livraria do Advogado, POA, 1998. 1ª ed., p. 293.

¹⁴ SARLET, Ingo Wolfgang. *Op. cit.*, p. 292.

¹⁵ FABRÍCIO, Adroaldo Furtado. *Op. Cit.*, loc. cit.

Essa postura é praticamente unânime na doutrina nacional, competindo ao autor comprovar que esse receio seja, pois, real e não apenas um ‘vão temor subjetivo’¹⁶.

Por evidente não desconheço decisões no sentido de que “sendo fato público e notório a constante invasão de terras nos dias atuais”¹⁷, apenas a proximidade da área em questão com o acampamento levantado pelo MST na região configuraria o justo receio de moléstia à posse. Tal postura, porém, demonstra subliminarmente preocupação exclusiva com os interesses dos proprietários rurais – que obviamente merecem adequada proteção do Estado, mas apenas quando forem legítimos –, olvidando-se da transformação introduzida no conceito da propriedade (e, por conseqüência, da posse) pela Constituição da República e da legitimidade do movimento social referido como veículo adequado dos interesses não-proprietários que exigem a implantação da reforma agrária no país.

Aliás, em outras decisões o próprio Poder Judiciário vem reconhecendo essa circunstância, já tendo o Min. Luiz Vicente Cernicchiaro afirmado ser “legítima a pressão aos órgãos competentes para que aconteça, manifeste-se historicamente”¹⁸ a reforma agrária, reconhecendo aos integrantes do MST “direito público, subjetivo de exigência de sua concretização”¹⁹.

E não se pode, com razoabilidade, excluir do sistema jurídico esse direito, já que a partir da Constituição de 1988 todo o proprietário e possuidor tem um dever jurídico a implementar, ao qual se contrapõem os direitos humanos fundamentais das maiorias marginalizadas, inseridos no ordenamento positivo através da Constituição da República.

Torna-se, aqui, importante a constatação de que as pressões coletivas que emergem da sociedade civil e que são tradução de interesses legítimos, tornam-se também fonte de direito, devendo ser abrangidas por uma visão dialética do direito e da realidade social. Exatamente nesse sentido Antônio Carlos Wolkmer já teve oportunidade de afirmar que com o obsoletismo do ordenamento jurídico positivo, os novos movimentos sociais tornam-se fontes extrajudiciais de produção jurídica, não-estatais, possibilitando o reconhecimento desse fenômeno, pelo Estado, que se posicione ele como uma “instância democratizada mandatária da Comunidade, habilitado a prestar serviços a uma ordem pública plenamente organizada pelo

¹⁶ SILVA, Ovídio A. Baptista da. Procedimentos especiais. Aide Editora, RJ, 1989, p. 284.

¹⁷ RT 631/152.

¹⁸ Voto vogal do Min. Luiz Vicente Cernicchiaro no HC 5.574-SP.

¹⁹ Idem.

exercício e pela participação da cidadania individual e coletiva”²⁰.

Apenas com essa percepção é possível garantir respeito aos espaços mínimos de liberdade e posse indispensáveis à dignidade das pessoas, sendo lícito – por isso – exigir do proprietário ou possuidor o respeito ao direito dos sujeitos não-proprietários e da sociedade com um todo.

A insatisfatoriedade e a limitação do modelo normativo e instrumental, inicialmente mencionados, pois, não é suficiente para impedir a apreciação desses novos conflitos frente aos princípios constitucionais e aos objetivos da República, devendo reconhecer-se legitimidade aos movimentos sociais que veiculam os interesses dos não-proprietários como nova figura jurídica, de personalidade coletiva e apta a ser considerada como a portadora adequada de necessidades difusas decorrentes da injusta estrutura fundiária brasileira.

Mesmo, portanto, que não se concorde com os meios utilizados pelo movimento ou, eventualmente, com todas as condutas adotadas por seus integrantes, se trata – nesse contexto – de compreender socialmente o significado das suas ações e a circunstância de que *“a existência e a atuação global do MST como movimento social não só não são nocivas à democracia como são mesmo indispensáveis ao seu fortalecimento e ao atendimento, por parte das autoridades públicas, de uma agenda social eternamente postergada, não podendo ser identificadas com as de bandidos, assaltantes ou inimigos da democracia. Isso porque, ‘Nesta ótica de longo alcance, o Estado democrático de direito não se apresenta com uma configuração pronta, e sim, como um empreendimento arriscado, delicado e, especialmente, falível e carente de revisão, o qual tende a reatualizar, em circunstâncias precárias, o sistema de direitos, o que equivale a interpretá-los melhor e a institucionalizá-los de modo mais apropriado e a esgotar de modo mais radical seu conteúdo’* (HABERMAS, p.118, grifo no original)²¹.

Impõe-se, pois, reconhecer que o direito de reivindicar a realização dos princípios e normas constitucionais situa-se no campo dos direitos de cidadania e, pois, é atividade legítima, não podendo ser cerceada em razão de preconceitos e sem qualquer prova adequada a respeito da lesividade – mesmo potencial – do comportamento dos integrantes do movimento-requerido.

Não se cuida, inobstante o afirmado, de abolir as medidas protetivas da posse quando se tratar de conflito envolvendo o MST – até porque eventualmente algumas condutas podem e devem ser repelidas sob o ponto de vista democrático –

²⁰ WOLKMER, Antônio Carlos. Direito Alternativo e movimentos sociais: novos paradigmas de juridicidade. P. 525.

²¹ GARCIA, José Carlos. O MST entre desobediência e democracia. In STROZAKE, Juvelino José (Org.). A questão agrária e a justiça. RT, SP, 2000, p. 173.

mas de reinterpretá-las frente à Constituição da República e aos princípios gerais de direito, que vetam a proteção judicial às posses e propriedades desfuncionalizadas. Ademais, se cuida de reconhecer a importância social daquele movimento para o fortalecimento da sociedade civil e da cidadania, implicando dizer que a simples existência de acampamento próximo à área em questão não autoriza a emissão do mandado proibitório, principalmente quando – como no caso – não se tem qualquer informação (nem pela imprensa) acerca de movimentação que pudesse ser interpretada como de ameaça à posse dos autores.

Outrossim, segundo afirmado por Luiz Guilherme Marioni²², “a tutela de cognição sumária deve balizar-se não apenas conforme o princípio da probabilidade (sacrifício do improvável em proveito do provável), mas também pelo princípio da proporcionalidade (avaliação dos interesses em jogo)”, evidenciando que – nesse momento e de acordo com as circunstâncias já referidas – impõe-se exigir não apenas prova da ameaça, mas também da funcionalização da posse dos autores, pena de fazer-se tábula rasa do princípio democrático. Aliás, é oportuno deixar frisado que existe “um vínculo funcional entre a propriedade e o princípio da igualdade, tanto quando deste último com a democracia. A igualdade não é bem um resultado do regime democrático, *mas um seu* pressuposto. Se não existe igualdade onde a propriedade não seja acessível a todos (com os respectivos frutos), também a democracia não pode lavrar em campo ensangüentado de desigualdades sociais”, consoante lúcida observação de Carlos Ayres Brito²³, que acrescenta ser um erro superestimar os direitos individuais no cotejo com os direitos sociais: “Privilegiam-se as liberdades, como se fossem elas condição da igualdade entre os homens. Quando a vida comprova que é justamente a igualdade entre os homens que opera como chave de ignição da liberdade. Não são os homens livres que tornam a sociedade igualitária, mas a sociedade igualitária que torna os homens livres.”

Inserindo-se a reivindicação da reforma agrária na luta mais ampla pelo respeito aos direitos e necessidades fundamentais da grande maioria da espoliada população brasileira e na busca da construção de uma sociedade mais livre, justa e solidária – pressupondo mais igualdade –, evidencia-se uma vez mais a legitimidade e a justiça dos pleitos veiculados pela ação do Movimento dos Trabalhadores Sem Terra.

Nessas condições, reitero, não é admissível tratar de forma idêntica, imóveis que atendam sua função e outras que violam o preceito constitucional, tampouco sendo lícito retirar da simples presença do MST na região ameaça à posse dos autores.

²² Conforme citação feita pelo Des. Mário José Gomes Pereira no A.I. nº 7000343488.

²³ BRITTO, Carlos Ayres. Direito de propriedade (o novo e sempre velho perfil constitucional da propriedade). Revista de direito público nº 91/ 50.

Por fim, tal postura não pretende, como muitas vezes se tem dito, introduzir no campo do direito a contradição, a insegurança, a dúvida, mas se trata apenas de reconhecer que a contradição, a insegurança e a dúvida não estão e jamais estiveram ausentes do universo jurídico, justamente porque o direito é um nível do todo social, no qual se expressam as relações sociais e, sendo assim, é de se reconhecer que todos os conflitos e contradições ali verificáveis se refletem na instância jurídica.

De qualquer forma, havendo na inicial referência quanto ao cumprimento da função social dos imóveis em questão e tendo os autores trazido um início de prova nesse sentido, tenho como razoável admitir a complementação para que venham os documentos tendentes à demonstração cabal do afirmado. Outrossim, da mesma forma impõe-se oportunizar a produção de prova oral para que sejam demonstrados objetivamente os motivos do receio que dizem ter os autores, igualmente criando espaço para ouvir os representantes dos requeridos.

Isso posto: a) designo audiência de justificação e tentativa de conciliação para o dia 23 de janeiro, às 14 horas; b) determino ao Sr. Oficial de Justiça que certifique acerca da localização do acampamento do movimento-requerido, sua distância da área em questão, as condições em que se encontram seus integrantes, bem como a quem pertence a área na qual estão acampados; e, c) determino aos autores que juntem aos autos os documentos que comprovem a estar cumprindo suas obrigações fiscais (município, Estado e União – esta simplesmente da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional), trabalhistas (inclusive certidão negativa do INSS) e ambientais (certidão negativa do Ibama).

Cite-se.

Intime-se, inclusive o MP.

Passo Fundo, 16 de janeiro de 2002.

LUÍS CHRISTIANO ENGER AIRES

Juiz de Direito, plantonista.

PRODUÇÃO NORMATIVA

LEI Nº 11.481, DE 31 DE MAIO DE 2007

Dá nova redação a dispositivos das Leis nºs 9.636, de 15 de maio de 1998, 8.666, de 21 de junho de 1993, 11.124, de 16 de junho de 2005, 10.406, de 10 de janeiro de 2002 – Código Civil, 9.514, de 20 de novembro de 1997, e 6.015, de 31 de dezembro de 1973, e dos Decretos-Leis nºs 9.760, de 5 de setembro de 1946, 271, de 28 de fevereiro de 1967, 1.876, de 15 de julho de 1981, e 2.398, de 21 de dezembro de 1987; prevê medidas voltadas à regularização fundiária de interesse social em imóveis da União; e dá outras providências.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º Os arts. 1º, 6º, 7º, 9º, 18, 19, 26, 29, 31 e 45 da Lei nº 9.636, de 15 de maio de 1998, passam a vigorar com a seguinte redação:

“*Art. 1º* É o Poder Executivo autorizado, por intermédio da Secretaria do Patrimônio da União do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, a executar ações de identificação, demarcação, cadastramento, registro e fiscalização dos bens imóveis da União, bem como a regularização das ocupações nesses imóveis, inclusive de assentamentos informais de baixa renda, podendo, para tanto, firmar convênios com os Estados, Distrito Federal e Municípios em cujos territórios se localizem e, observados os procedimentos licitatórios previstos em lei, celebrar contratos com a iniciativa privada.” (NR)

“Seção II

Do Cadastramento

Art. 6º Para fins do disposto no art. 1º desta Lei, as terras da União deverão ser cadastradas, nos termos do regulamento.

§ 1º Nas áreas urbanas, em imóveis possuídos por população carente ou de baixa renda para sua moradia, onde não for possível individualizar as posses, poderá ser feita a demarcação da área a ser regularizada, cadastrando-se o assentamento, para posterior outorga de título de forma individual ou coletiva.

§ 2º (Revogado).

§ 3º (Revogado).

§ 4º (Revogado).” (NR)

“Seção II-A

Da Inscrição da Ocupação

Art. 7º A inscrição de ocupação, a cargo da Secretaria do Patrimônio da União, é ato administrativo precário, resolúvel a qualquer tempo, que pressupõe o efetivo aproveitamento do terreno pelo ocupante, nos termos do regulamento, outorgada pela administração depois de analisada a conveniência e oportunidade, e gera obrigação de pagamento anual da taxa de ocupação.

§ 1º É vedada a inscrição de ocupação sem a comprovação do efetivo aproveitamento de que trata o caput deste artigo.

§ 2º A comprovação do efetivo aproveitamento será dispensada nos casos de assentamentos informais definidos pelo Município como área ou zona especial de interesse social, nos termos do seu plano diretor ou outro instrumento legal que garanta a função social da área, exceto na faixa de fronteira ou quando se tratar de imóveis que estejam sob a administração do Ministério da Defesa e dos Comandos da Marinha, do Exército e da Aeronáutica.

§ 3º A inscrição de ocupação de imóvel dominial da União, a pedido ou de ofício, será formalizada por meio de ato da autoridade local da Secretaria do Patrimônio da União em processo administrativo específico.

§ 4º Será inscrito o ocupante do imóvel, tornando-se este o responsável no cadastro dos bens dominiais da União, para efeito de administração e cobrança de receitas patrimoniais.

§ 5º As ocupações anteriores à inscrição, sempre que identificadas, serão anotadas no cadastro a que se refere o § 4º deste artigo para efeito de cobrança de receitas patrimoniais dos respectivos responsáveis, não incidindo, em nenhum caso, a multa de que trata o § 5º do art. 3º do Decreto-Lei nº 2.398, de 21 de dezembro de 1987.

§ 6º Os créditos originados em receitas patrimoniais decorrentes da ocupação de imóvel da União serão lançados após concluído o processo administrativo correspondente, observadas a decadência e a inexigibilidade previstas no art. 47 desta Lei.

§ 7º Para efeito de regularização das ocupações ocorridas até 27 de abril de 2006 nos registros cadastrais da Secretaria do Patrimônio da União, as transferências

de posse na cadeia sucessória do imóvel serão anotadas no cadastro dos bens dominiais da União para o fim de cobrança de receitas patrimoniais dos respectivos responsáveis, não dependendo do prévio recolhimento do laudêmio.” (NR)

“**Art. 9º**

I – ocorreram após 27 de abril de 2006;

II – estejam concorrendo ou tenham concorrido para comprometer a integridade das áreas de uso comum do povo, de segurança nacional, de preservação ambiental ou necessárias à preservação dos ecossistemas naturais e de implantação de programas ou ações de regularização fundiária de interesse social ou habitacionais das reservas indígenas, das áreas ocupadas por comunidades remanescentes de quilombos, das vias federais de comunicação e das áreas reservadas para construção de hidrelétricas ou congêneres, ressalvados os casos especiais autorizados na forma da lei.” (NR)

“**Art. 18**.....

I – Estados, Distrito Federal, Municípios e entidades sem fins lucrativos das áreas de educação, cultura, assistência social ou saúde;

II – pessoas físicas ou jurídicas, em se tratando de interesse público ou social ou de aproveitamento econômico de interesse nacional.

§ 1º A cessão de que trata este artigo poderá ser realizada, ainda, sob o regime de concessão de direito real de uso resolúvel, previsto no art. 7º do Decreto-Lei nº 271, de 28 de fevereiro de 1967, aplicando-se, inclusive, em terrenos de marinha e acrescidos, dispensando-se o procedimento licitatório para associações e cooperativas que se enquadrem no inciso II do caput deste artigo.

.....

§ 6º Fica dispensada de licitação a cessão prevista no caput deste artigo relativa a:

I – bens imóveis residenciais construídos, destinados ou efetivamente utilizados no âmbito de programas de provisão habitacional ou de regularização fundiária de interesse social desenvolvidos por órgãos ou entidades da administração pública;

II – bens imóveis de uso comercial de âmbito local com área de até 250 m² (duzentos e cinquenta metros quadrados), inseridos no âmbito de programas de regularização fundiária de interesse social desenvolvidos por órgãos ou entidades da administração pública e cuja ocupação se tenha consolidado até 27 de abril de 2006.” (NR)

“Art. 19.....

VI – permitir a cessão gratuita de direitos enfiteúticos relativos a frações de terrenos cedidos quando se tratar de regularização fundiária ou provisão habitacional para famílias carentes ou de baixa renda.” (NR)

“Art. 26. Em se tratando de projeto de caráter social para fins de moradia, a venda do domínio pleno ou útil observará os critérios de habilitação e renda familiar fixados em regulamento, podendo o pagamento ser efetivado mediante um sinal de, no mínimo, 5% (cinco por cento) do valor da avaliação, permitido o seu parcelamento em até 2 (duas) vezes e do saldo em até 300 (trezentas) prestações mensais e consecutivas, observando-se, como mínimo, a quantia correspondente a 30% (trinta por cento) do valor do salário mínimo vigente.

§ 1º (Revogado).

§ 2º (Revogado).

§ 3º Nas vendas de que trata este artigo, aplicar-se-ão, no que couber, as condições previstas no art. 27 desta Lei, não sendo exigido, a critério da administração, o pagamento de prêmio mensal de seguro nos projetos de assentamento de famílias carentes ou de baixa renda.” (NR)

“Art. 29.....

§ 1º Sem prejuízo do disposto no caput deste artigo, no caso de venda do domínio pleno de imóveis, os ocupantes de boa-fé de áreas da União para fins de moradia não abrangidos pelo disposto no inciso I do § 6º do art. 18 desta Lei poderão ter preferência na aquisição dos imóveis por eles ocupados, nas mesmas condições oferecidas pelo vencedor da licitação, observada a legislação urbanística local e outras disposições legais pertinentes.

§ 2º A preferência de que trata o § 1º deste artigo aplica-se aos imóveis ocupados até 27 de abril de 2006, exigindo-se que o ocupante:

I – esteja regularmente inscrito e em dia com suas obrigações para com a Secretaria do Patrimônio da União;

II – ocupe continuamente o imóvel até a data da publicação do edital de licitação.” (NR)

“Art. 31. Mediante ato do Poder Executivo e a seu critério, poderá ser autorizada a doação de bens imóveis de domínio da União, observado o disposto no art. 23 desta Lei, a:

I – Estados, Distrito Federal, Municípios, fundações públicas e autarquias

públicas federais, estaduais e municipais;

II – empresas públicas federais, estaduais e municipais;

III – fundos públicos nas transferências destinadas a realização de programas de provisão habitacional ou de regularização fundiária de interesse social;

IV – sociedades de economia mista voltadas à execução de programas de provisão habitacional ou de regularização fundiária de interesse social; ou

V – beneficiários, pessoas físicas ou jurídicas, de programas de provisão habitacional ou de regularização fundiária de interesse social desenvolvidos por órgãos ou entidades da administração pública, para cuja execução seja efetivada a doação.

.....

§ 3º Nas hipóteses de que tratam os incisos I a IV do caput deste artigo, é vedada ao beneficiário a possibilidade de alienar o imóvel recebido em doação, exceto quando a finalidade for a execução, por parte do donatário, de projeto de assentamento de famílias carentes ou de baixa renda, na forma do art. 26 desta Lei, e desde que, no caso de alienação onerosa, o produto da venda seja destinado à instalação de infra-estrutura, equipamentos básicos ou de outras melhorias necessárias ao desenvolvimento do projeto.

§ 4º Na hipótese de que trata o inciso V do caput deste artigo:

I – não se aplica o disposto no § 2º deste artigo para o beneficiário pessoa física, devendo o contrato dispor sobre eventuais encargos e conter cláusula de inalienabilidade por um período de 5 (cinco) anos; e

II – a pessoa jurídica que receber o imóvel em doação só poderá utilizá-lo no âmbito do respectivo programa habitacional ou de regularização fundiária e deverá observar, nos contratos com os beneficiários finais, o requisito de inalienabilidade previsto no inciso I deste parágrafo.

§ 5º Nas hipóteses de que tratam os incisos III a V do caput deste artigo, o beneficiário final pessoa física deve atender aos seguintes requisitos:

I – possuir renda familiar mensal não superior a 5 (cinco) salários mínimos;

II – não ser proprietário de outro imóvel urbano ou rural.” (NR)

“**Art. 45.** As receitas líquidas provenientes da alienação de bens imóveis de domínio da União, de que trata esta Lei, deverão ser integralmente utilizadas na amortização da dívida pública de responsabilidade do Tesouro Nacional, sem

prejuízo para o disposto no inciso II do § 2º e § 4º do art. 4º, no art. 35 e no inciso II do parágrafo único do art. 37 desta Lei, bem como no inciso VII do caput do art. 8º da Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005.” (NR)

Art. 2º A Lei nº 9.636, de 15 de maio de 1998, passa a vigorar acrescida dos seguintes artigos:

“**Art. 3º** A Caberá ao Poder Executivo organizar e manter sistema unificado de informações sobre os bens de que trata esta Lei, que conterà, além de outras informações relativas a cada imóvel:

I – a localização e a área;

II – a respectiva matrícula no registro de imóveis competente;

III – o tipo de uso;

IV – a indicação da pessoa física ou jurídica à qual, por qualquer instrumento, o imóvel tenha sido destinado; e

V – o valor atualizado, se disponível.

Parágrafo único. As informações do sistema de que trata o caput deste artigo deverão ser disponibilizadas na internet, sem prejuízo de outras formas de divulgação.”

“**Art. 6º-A** No caso de cadastramento de ocupações para fins de moradia cujo ocupante seja considerado carente ou de baixa renda, na forma do § 2º do art. 1º do Decreto-Lei nº 1.876, de 15 de julho de 1981, a União poderá proceder à regularização fundiária da área, utilizando, entre outros, os instrumentos previstos no art. 18, no inciso VI do art. 19 e nos arts. 22-A e 31 desta Lei.”

“Seção VIII

Da Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia

Art. 22-A. A concessão de uso especial para fins de moradia aplica-se às áreas de propriedade da União, inclusive aos terrenos de marinha e acrescidos, e será conferida aos possuidores ou ocupantes que preencham os requisitos legais estabelecidos na Medida Provisória nº 2.220, de 4 de setembro de 2001.

§ 1º O direito de que trata o caput deste artigo não se aplica a imóveis funcionais.

§ 2º Os imóveis sob administração do Ministério da Defesa ou dos Comandos

da Marinha, do Exército e da Aeronáutica são considerados de interesse da defesa nacional para efeito do disposto no inciso III do caput do art. 5º da Medida Provisória nº 2.220, de 4 de setembro de 2001, sem prejuízo do estabelecido no § 1º deste artigo.”

Art. 3º O art. 17 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 17.....

I –.....

b) doação, permitida exclusivamente para outro órgão ou entidade da administração pública, de qualquer esfera de governo, ressalvado o disposto nas alíneas *f* e *h*;

.....

f) alienação gratuita ou onerosa, aforamento, concessão de direito real de uso, locação ou permissão de uso de bens imóveis residenciais construídos, destinados ou efetivamente utilizados no âmbito de programas habitacionais ou de regularização fundiária de interesse social desenvolvidos por órgãos ou entidades da administração pública;

.....

h) alienação gratuita ou onerosa, aforamento, concessão de direito real de uso, locação ou permissão de uso de bens imóveis de uso comercial de âmbito local com área de até 250 m² (duzentos e cinquenta metros quadrados) e inseridos no âmbito de programas de regularização fundiária de interesse social desenvolvidos por órgãos ou entidades da administração pública;

.....

§ 7º (VETADO).” (NR)

Art. 4º Os arts. 8º e 24 da Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005, passam a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 8º

VII – receitas decorrentes da alienação dos imóveis da União que lhe vierem a ser destinadas; e

VIII – outros recursos que lhe vierem a ser destinados.” (NR)

“Art. 24.....

§ 1º O Ministério das Cidades poderá aplicar os recursos de que trata o caput deste artigo por intermédio dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, até o cumprimento do disposto nos incisos I a V do caput do art. 12 desta Lei.

§ 2º O Conselho Gestor do FNHIS poderá estabelecer prazo-limite para o exercício da faculdade de que trata o § 1º deste artigo.” (NR)

Art. 5º Os arts. 11, 12, 79, 100, 103, 119 e 121 do Decreto-Lei nº 9.760, de 5 de setembro de 1946, passam a vigorar com a seguinte redação:

“**Art. 11.** Para a realização da demarcação, a SPU convidará os interessados, por edital, para que no prazo de 60 (sessenta) dias ofereçam a estudo plantas, documentos e outros esclarecimentos concernentes aos terrenos compreendidos no trecho demarcando.” (NR)

“**Art. 12**.....

Parágrafo único. Além do disposto no caput deste artigo, o edital deverá ser publicado, pelo menos 1 (uma) vez, em jornal de grande circulação local.” (NR)

“**Art. 79**.....

§ 4º Não subsistindo o interesse do órgão da administração pública federal direta na utilização de imóvel da União entregue para uso no serviço público, deverá ser formalizada a devolução mediante termo acompanhado de laudo de vistoria, recebido pela gerência regional da Secretaria do Patrimônio da União, no qual deverá ser informada a data da devolução.

§ 5º Constatado o exercício de posse para fins de moradia em bens entregues a órgãos ou entidades da administração pública federal e havendo interesse público na utilização destes bens para fins de implantação de programa ou ações de regularização fundiária ou para titulação em áreas ocupadas por comunidades tradicionais, a Secretaria do Patrimônio da União fica autorizada a reaver o imóvel por meio de ato de cancelamento da entrega, destinando o imóvel para a finalidade que motivou a medida, ressalvados os bens imóveis da União que estejam sob administração do Ministério da Defesa e dos Comandos da Marinha, do Exército e da Aeronáutica, e observado o disposto no inciso III do § 1º do art. 91 da Constituição Federal.

§ 6º O disposto no § 5º deste artigo aplica-se, também, a imóveis não utilizados para a finalidade prevista no ato de entrega de que trata o caput deste artigo, quando verificada a necessidade de sua utilização em programas de provisão habitacional de interesse social.” (NR)

“**Art. 100**

§ 6º Nos casos de aplicação do regime de aforamento gratuito com vistas na regularização fundiária de interesse social, ficam dispensadas as audiências previstas neste artigo, ressalvados os bens imóveis sob administração do Ministério da Defesa e dos Comandos do Exército, da Marinha e da Aeronáutica.” (NR)

“**Art. 103.** O aforamento extinguir-se-á:

I – por inadimplemento de cláusula contratual;

II – por acordo entre as partes;

III – pela remissão do foro, nas zonas onde não mais subsistam os motivos determinantes da aplicação do regime enfitêutico;

IV – pelo abandono do imóvel, caracterizado pela ocupação, por mais de 5 (cinco) anos, sem contestação, de assentamentos informais de baixa renda, retornando o domínio útil à União; ou

V – por interesse público, mediante prévia indenização.

.....” (NR)

“**Art. 119.** Reconhecido o direito do requerente e pagos os foros em atraso, o chefe do órgão local da Secretaria do Patrimônio da União concederá a revigoração do aforamento.

Parágrafo único. A Secretaria do Patrimônio da União disciplinará os procedimentos operacionais destinados à revigoração de que trata o caput deste artigo.” (NR)

“**Art. 121**.....

Parágrafo único. Nos casos de cancelamento do registro de aforamento, considera-se a certidão da Secretaria do Patrimônio da União de cancelamento de aforamento documento hábil para o cancelamento de registro nos termos do inciso III do caput do art. 250 da Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973.” (NR)

Art. 6º O Decreto-Lei nº 9.760, de 5 de setembro de 1946, passa a vigorar acrescido dos seguintes dispositivos:

“Seção III-A

Da Demarcação de Terrenos para Regularização Fundiária de Interesse Social

Art. 18-A. A União poderá lavrar auto de demarcação nos seus imóveis, nos

casos de regularização fundiária de interesse social, com base no levantamento da situação da área a ser regularizada.

§ 1º Considera-se regularização fundiária de interesse social aquela destinada a atender a famílias com renda familiar mensal não superior a 5 (cinco) salários mínimos.

§ 2º O auto de demarcação assinado pelo Secretário do Patrimônio da União deve ser instruído com:

I – planta e memorial descritivo da área a ser regularizada, dos quais constem a sua descrição, com suas medidas perimetrais, área total, localização, confrontantes, coordenadas preferencialmente georreferenciadas dos vértices definidores de seus limites, bem como seu número de matrícula ou transcrição e o nome do pretense proprietário, quando houver;

II – planta de sobreposição da área demarcada com a sua situação constante do registro de imóveis e, quando houver, transcrição ou matrícula respectiva;

III – certidão da matrícula ou transcrição relativa à área a ser regularizada, emitida pelo registro de imóveis competente e das circunscrições imobiliárias anteriormente competentes, quando houver;

IV – certidão da Secretaria do Patrimônio da União de que a área pertence ao patrimônio da União, indicando o Registro Imobiliário Patrimonial – RIP e o responsável pelo imóvel, quando for o caso;

V – planta de demarcação da Linha Preamar Média – LPM, quando se tratar de terrenos de marinha ou acrescidos; e

VI – planta de demarcação da Linha Média das Enchentes Ordinárias – LMEO, quando se tratar de terrenos marginais de rios federais.

§ 3º As plantas e memoriais mencionados nos incisos I e II do § 2º deste artigo devem ser assinados por profissional legalmente habilitado, com prova de anotação de responsabilidade técnica no competente Conselho Regional de Engenharia e Arquitetura – CREA.

§ 4º Entende-se por responsável pelo imóvel o titular de direito outorgado pela União, devidamente identificado no RIP.

Art. 18-B. Prenotado e atuado o pedido de registro da demarcação no registro de imóveis, o oficial, no prazo de 30 (trinta) dias, procederá às buscas para identificação de matrículas ou transcrições correspondentes à área a ser regularizada e examinará os documentos apresentados, comunicando ao apresentante, de 1 (uma)

única vez, a existência de eventuais exigências para a efetivação do registro.

Art. 18-C. Inexistindo matrícula ou transcrição anterior e estando a documentação em ordem, ou atendidas as exigências feitas no art. 18-B desta Lei, o oficial do registro de imóveis deve abrir matrícula do imóvel em nome da União e registrar o auto de demarcação.

Art. 18-D. Havendo registro anterior, o oficial do registro de imóveis deve notificar pessoalmente o titular de domínio, no imóvel, no endereço que constar do registro imobiliário ou no endereço fornecido pela União, e, por meio de edital, os confrontantes, ocupantes e terceiros interessados.

§ 1º Não sendo encontrado o titular de domínio, tal fato será certificado pelo oficial encarregado da diligência, que promoverá sua notificação mediante o edital referido no caput deste artigo.

§ 2º O edital conterá resumo do pedido de registro da demarcação, com a descrição que permita a identificação da área demarcada, e deverá ser publicado por 2 (duas) vezes, dentro do prazo de 30 (trinta) dias, em um jornal de grande circulação local.

§ 3º No prazo de 15 (quinze) dias, contado da última publicação, poderá ser apresentada impugnação do pedido de registro do auto de demarcação perante o registro de imóveis.

§ 4º Presumir-se-á a anuência dos notificados que deixarem de apresentar impugnação no prazo previsto no § 3º deste artigo.

§ 5º A publicação dos editais de que trata este artigo será feita pela União, que encaminhará ao oficial do registro de imóveis os exemplares dos jornais que os tenham publicado.

Art. 18-E. Decorrido o prazo previsto no § 3º do art. 18-D desta Lei sem impugnação, o oficial do registro de imóveis deve abrir matrícula do imóvel em nome da União e registrar o auto de demarcação, procedendo às averbações necessárias nas matrículas ou transcrições anteriores, quando for o caso.

Parágrafo único. Havendo registro de direito real sobre a área demarcada ou parte dela, o oficial deverá proceder ao cancelamento de seu registro em decorrência da abertura da nova matrícula em nome da União.

Art. 18-F. Havendo impugnação, o oficial do registro de imóveis dará ciência de seus termos à União.

§ 1º Não havendo acordo entre impugnante e a União, a questão deve ser

encaminhada ao juízo competente, dando-se continuidade ao procedimento de registro relativo ao remanescente incontroverso.

§ 2º Julgada improcedente a impugnação, os autos devem ser encaminhados ao registro de imóveis para que o oficial proceda na forma do art. 18-E desta Lei.

§ 3º Sendo julgada procedente a impugnação, os autos devem ser restituídos ao registro de imóveis para as anotações necessárias e posterior devolução ao poder público.

§ 4º A prenotação do requerimento de registro da demarcação ficará prorrogada até o cumprimento da decisão proferida pelo juiz ou até seu cancelamento a requerimento da União, não se aplicando às regularizações previstas nesta Seção o cancelamento por decurso de prazo.”

Art. 7º O art. 7º do Decreto-Lei nº 271, de 28 de fevereiro de 1967, passa a vigorar com a seguinte redação:

“**Art. 7º** É instituída a concessão de uso de terrenos públicos ou particulares remunerada ou gratuita, por tempo certo ou indeterminado, como direito real resolúvel, para fins específicos de regularização fundiária de interesse social, urbanização, industrialização, edificação, cultivo da terra, aproveitamento sustentável das várzeas, preservação das comunidades tradicionais e seus meios de subsistência ou outras modalidades de interesse social em áreas urbanas.

.....

§ 5º Para efeito de aplicação do disposto no caput deste artigo, deverá ser observada a anuência prévia:

I – do Ministério da Defesa e dos Comandos da Marinha, do Exército ou da Aeronáutica, quando se tratar de imóveis que estejam sob sua administração; e

II – do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência de República, observados os termos do inciso III do § 1º do art. 91 da Constituição Federal.” (NR)

Art. 8º Os arts. 1º e 2º do Decreto-Lei nº 1.876, de 15 de julho de 1981, passam a vigorar com a seguinte redação:

“**Art. 1º** Ficam isentas do pagamento de foros, taxas de ocupação e laudêmios, referentes a imóveis de propriedade da União, as pessoas consideradas carentes ou de baixa renda cuja situação econômica não lhes permita pagar esses encargos sem prejuízo do sustento próprio ou de sua família.

§ 1º A situação de carência ou baixa renda será comprovada a cada 4 (quatro) anos, na forma disciplinada pelo órgão competente, devendo ser suspensa a isenção

sempre que verificada a alteração da situação econômica do ocupante ou foreiro.

§ 2º Considera-se carente ou de baixa renda para fins da isenção disposta neste artigo o responsável por imóvel cuja renda familiar mensal for igual ou inferior ao valor correspondente a 5 (cinco) salários mínimos.

§ 3º A União poderá delegar aos Estados, Distrito Federal ou Municípios a comprovação da situação de carência de que trata o § 2º deste artigo, por meio de convênio.

§ 4º A isenção de que trata este artigo aplica-se desde o início da efetiva ocupação do imóvel e alcança os débitos constituídos e não pagos, inclusive os inscritos em dívida ativa, e os não constituídos até 27 de abril de 2006, bem como multas, juros de mora e atualização monetária.” (NR)

“**Art. 2º**

I –

.....

b) as empresas públicas, as sociedades de economia mista e os fundos públicos, nas transferências destinadas à realização de programas habitacionais ou de regularização fundiária de interesse social;

c) as autarquias e fundações federais;

.....

Parágrafo único. A isenção de que trata este artigo abrange também os foros e as taxas de ocupação enquanto os imóveis permanecerem no patrimônio das referidas entidades, assim como os débitos relativos a foros, taxas de ocupação e laudêmios constituídos e não pagos até 27 de abril de 2006 pelas autarquias e fundações federais.” (NR)

Art. 9º O Decreto-Lei nº 2.398, de 21 de dezembro de 1987, passa a vigorar acrescido do seguinte art. 3º-A:

“**Art. 3º-A** Os cartórios deverão informar as operações imobiliárias anotadas, averbadas, lavradas, matriculadas ou registradas nos Cartórios de Notas ou de Registro de Imóveis, Títulos e Documentos que envolvam terrenos da União sob sua responsabilidade, mediante a apresentação de Declaração sobre Operações Imobiliárias em Terrenos da União – DOITU em meio magnético, nos termos estabelecidos pela Secretaria do Patrimônio da União.

§ 1º A cada operação imobiliária corresponderá uma DOITU, que deverá ser

apresentada até o último dia útil do mês subsequente ao da anotação, averbação, lavratura, matrícula ou registro da respectiva operação, sujeitando-se o responsável, no caso de falta de apresentação ou apresentação da declaração após o prazo fixado, à multa de 0,1% (zero vírgula um por cento) ao mês-calendário ou fração, sobre o valor da operação, limitada a 1% (um por cento), observado o disposto no inciso III do § 2º deste artigo.

§ 2º A multa de que trata o § 1º deste artigo:

I – terá como termo inicial o dia seguinte ao término do prazo originalmente fixado para a entrega da declaração e como termo final a data da efetiva entrega ou, no caso de não-apresentação, da lavratura do auto de infração;

II – será reduzida:

a) à metade, caso a declaração seja apresentada antes de qualquer procedimento de ofício;

b) a 75% (setenta e cinco por cento), caso a declaração seja apresentada no prazo fixado em intimação;

III – será de, no mínimo, R\$ 20,00 (vinte reais).

§ 3º O responsável que apresentar DOITU com incorreções ou omissões será intimado a apresentar declaração retificadora, no prazo estabelecido pela Secretaria do Patrimônio da União, e sujeitar-se-á à multa de R\$ 50,00 (cinquenta reais) por informação inexata, incompleta ou omitida, que será reduzida em 50% (cinquenta por cento) caso a retificadora seja apresentada no prazo fixado.”

Art. 10. Os arts. 1.225 e 1.473 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 – Código Civil, passam a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 1.225.....

.....

XI – a concessão de uso especial para fins de moradia;

XII – a concessão de direito real de uso.” (NR)

“Art. 1.473.....

.....

VIII – o direito de uso especial para fins de moradia;

IX – o direito real de uso;

X – a propriedade superficiária.

.....

§ 2º Os direitos de garantia instituídos nas hipóteses dos incisos IX e X do caput deste artigo ficam limitados à duração da concessão ou direito de superfície, caso tenham sido transferidos por período determinado.” (NR)

Art. 11. O art. 22 da Lei nº 9.514, de 20 de novembro de 1997, passa a vigorar com a seguinte redação:

“**Art. 22**.....

§ 1º A alienação fiduciária poderá ser contratada por pessoa física ou jurídica, não sendo privativa das entidades que operam no SFI, podendo ter como objeto, além da propriedade plena:

I – bens enfiteúticos, hipótese em que será exigível o pagamento do laudêmio, se houver a consolidação do domínio útil no fiduciário;

II – o direito de uso especial para fins de moradia;

III – o direito real de uso, desde que suscetível de alienação;

IV – a propriedade superficiária.

§ 2º Os direitos de garantia instituídos nas hipóteses dos incisos III e IV do § 1º deste artigo ficam limitados à duração da concessão ou direito de superfície, caso tenham sido transferidos por período determinado.” (NR)

Art. 12. A Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973, passa a vigorar acrescida do seguinte art. 290-A:

“**Art. 290-A.** Devem ser realizados independentemente do recolhimento de custas e emolumentos:

I – o primeiro registro de direito real constituído em favor de beneficiário de regularização fundiária de interesse social em áreas urbanas e em áreas rurais de agricultura familiar;

II – a primeira averbação de construção residencial de até 70 m² (setenta metros quadrados) de edificação em áreas urbanas objeto de regularização fundiária de interesse social.

§ 1º O registro e a averbação de que tratam os incisos I e II do caput deste artigo independem da comprovação do pagamento de quaisquer tributos, inclusive previdenciários.

§ 2º Considera-se regularização fundiária de interesse social para os efeitos

deste artigo aquela destinada a atender famílias com renda mensal de até 5 (cinco) salários mínimos, promovida no âmbito de programas de interesse social sob gestão de órgãos ou entidades da administração pública, em área urbana ou rural.”

Art. 13. A concessão de uso especial para fins de moradia, a concessão de direito real de uso e o direito de superfície podem ser objeto de garantia real, assegurada sua aceitação pelos agentes financeiros no âmbito do Sistema Financeiro da Habitação – SFH.

Art. 14. A alienação de bens imóveis do Fundo do Regime Geral de Previdência Social desnecessários ou não vinculados às suas atividades operacionais será feita mediante leilão público, observado o disposto nos §§ 1º e 2º deste artigo e as seguintes condições:

I – o preço mínimo inicial de venda será fixado com base no valor de mercado do imóvel estabelecido em avaliação elaborada pelo Instituto Nacional do Seguro Social – INSS ou por meio da contratação de serviços especializados de terceiros, cuja validade será de 12 (doze) meses, observadas as normas aplicáveis da Associação Brasileira de Normas Técnicas – ABNT;

II – não havendo lance compatível com o valor mínimo inicial na primeira oferta, os imóveis deverão ser novamente disponibilizados para alienação por valor correspondente a 80% (oitenta por cento) do valor mínimo inicial;

III – caso permaneça a ausência de interessados na aquisição em segunda oferta, os imóveis deverão ser novamente disponibilizados para alienação com valor igual a 60% (sessenta por cento) do valor mínimo inicial;

IV – na hipótese de ocorrer o previsto nos incisos II e III do caput deste artigo, tais procedimentos de alienação acontecerão na mesma data e na seqüência do leilão realizado pelo valor mínimo inicial;

V – o leilão poderá ser realizado em 2 (duas) fases:

a) na primeira fase, os lances serão entregues ao leiloeiro em envelopes fechados, os quais serão abertos no início do pregão; e

b) a segunda fase ocorrerá por meio de lances sucessivos a viva voz entre os licitantes cujas propostas apresentem uma diferença igual ou inferior a 10% (dez por cento) em relação à maior oferta apurada na primeira fase;

VI – os licitantes apresentarão propostas ou lances distintos para cada imóvel;

VII – o arrematante pagará, no ato do pregão, sinal correspondente a, no mínimo, 10% (dez por cento) do valor da arrematação, complementando o preço

no prazo e nas condições previstas no edital, sob pena de perder, em favor do Fundo do Regime Geral de Previdência Social, o valor correspondente ao sinal e, em favor do leiloeiro, se for o caso, a respectiva comissão;

VIII – o leilão público será realizado por leiloeiro oficial ou por servidor especialmente designado;

IX – quando o leilão público for realizado por leiloeiro oficial, a respectiva comissão será, na forma do regulamento, de até 5% (cinco por cento) do valor da arrematação e será paga pelo arrematante, juntamente com o sinal; e

X – demais condições previstas no edital de licitação.

§ 1º O leilão de que trata o caput deste artigo realizar-se-á após a oferta pública dos imóveis pelo INSS e a não manifestação de interesse pela administração pública para destinação dos imóveis, inclusive para programas habitacionais ou de regularização fundiária de interesse social.

§ 2º Caso haja interesse da administração pública, essa deverá apresentar ao INSS, no prazo de 60 (sessenta) dias, proposta de aquisição, nos termos do regulamento, observado o preço mínimo previsto no inciso I do caput deste artigo.

§ 3º Fica dispensado o sinal de pagamento quando os arrematantes forem beneficiários de programas habitacionais ou de regularização fundiária de interesse social, ou cooperativa ou outro tipo de associação que os represente.

§ 4º O edital preverá condições específicas de pagamento para o caso de os arrematantes serem beneficiários de programas habitacionais ou de regularização fundiária de interesse social, ou cooperativa ou outro tipo de associação que os represente.

Art. 15. Os bens imóveis do Fundo do Regime Geral de Previdência Social poderão ser alienados diretamente à União, Distrito Federal, Estados, Municípios e aos beneficiários de programas de regularização fundiária ou de provisão habitacional de interesse social.

§ 1º Na alienação aos beneficiários de programas referidos no caput deste artigo, deverão ser observadas condições específicas de pagamento e as demais regras fixadas pelo Ministério da Previdência Social.

§ 2º Somente poderão ser alienados diretamente aos beneficiários dos programas de regularização fundiária ou provisão habitacional de interesse social os imóveis que tenham sido objeto de praxeamento sem arrematação nos termos do art. 14 desta Lei.

§ 3º Os imóveis de que trata o § 2º deste artigo serão alienados pelo valor de viabilidade econômica do programa habitacional interessado em adquiri-los.

§ 4º A alienação será realizada no âmbito do programa habitacional de interesse social, sendo responsabilidade do gestor do programa estabelecer as condições de sua operacionalização, na forma estabelecida pelo órgão federal responsável pelas políticas setoriais de habitação.

§ 5º A operacionalização será efetivada nos termos do § 1º deste artigo, observada a celebração de instrumento de cooperação específico entre o Ministério da Previdência Social e o respectivo gestor do programa.

§ 6º A União, no prazo de até 5 (cinco) anos, compensará financeiramente o Fundo do Regime Geral de Previdência Social, para os fins do previsto no art. 61 da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991, pelos imóveis que lhe forem alienados na forma do caput deste artigo, observada a avaliação prévia dos referidos imóveis nos termos da legislação aplicável.

Art. 16. (VETADO)

Art. 17. (VETADO)

Art. 18. (VETADO)

Art. 19. (VETADO)

Art. 20. Ficam autorizadas as procuradorias jurídicas dos órgãos responsáveis pelos imóveis de que trata o caput dos arts. 14, 15, 16, 17 e 18 desta Lei a requerer a suspensão das ações possessórias, consoante o disposto no inciso II do caput do art. 265 da Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973 – Código de Processo Civil, quando houver anuência do ente competente na alienação da área ou imóvel em litígio, observados os arts. 14 a 19 desta Lei.

Art. 21. O disposto no art. 14 desta Lei não se aplica aos imóveis do Fundo do Regime Geral de Previdência Social que tenham sido objeto de publicação oficial pelo Instituto Nacional de Seguridade Social – INSS, até 31 de agosto de 2006, para alienação no âmbito do Programa de Arrendamento Residencial instituído pela Lei nº 10.188, de 12 de fevereiro de 2001, os quais serão alienados pelo valor de viabilidade econômica do programa habitacional interessado em adquiri-los.

Art. 22. Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas regularizações fundiárias de interesse social promovidas nos imóveis de sua propriedade poderão aplicar, no que couber, as disposições dos arts. 18-B a 18-F do Decreto-Lei nº 9.760, de 5 de setembro de 1946.

Art. 23. O Poder Executivo, por meio da Secretaria do Patrimônio da União, adotará providências visando a realização de levantamento dos imóveis da União que possam ser destinados a implementar políticas habitacionais direcionadas à população de menor renda no âmbito do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, instituído pela Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005.

Art. 24. As ocupações irregulares de imóveis por organizações religiosas para as suas atividades finalísticas, ocorridas até 27 de abril de 2006, poderão ser regularizadas pela Secretaria do Patrimônio da União mediante cadastramento, inscrição da ocupação e pagamento dos encargos devidos, observada a legislação urbanística local e outras disposições legais pertinentes.

Parágrafo único. Para os fins previstos no caput deste artigo, os imóveis deverão estar situados em áreas objeto de programas de regularização fundiária de interesse social.

Art. 25. A concessão de uso especial de que trata a Medida Provisória nº 2.220, de 4 de setembro de 2001, aplica-se também a imóvel público remanescente de desapropriação cuja propriedade tenha sido transferida a empresa pública ou sociedade de economia mista.

Art. 26. A partir da data de publicação desta Lei, independentemente da data de inscrição, em todos os imóveis rurais da União destinados a atividade agropecuária sob administração da Secretaria do Patrimônio da União considerados produtivos será aplicada a taxa de ocupação prevista no inciso I do caput do art. 1º do Decreto-Lei nº 2.398, de 21 de dezembro de 1987, ressalvados os casos de isenção previstos em lei.

Art. 27. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 28. Ficam revogados:

I – os arts. 6º, 7º e 8º do Decreto-Lei nº 9.760, de 5 de setembro de 1946;

II – o art. 3º do Decreto-Lei nº 1.876, de 15 de julho de 1981; e

III – o art. 93 da Lei nº 7.450, de 23 de dezembro de 1985.

Brasília, 31 de maio de 2007; 186ª da Independência e 119ª da República.

LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA*Tarso Genro**Guido Mantega**João Bernardo de Azevedo Bringel**Luiz Marinho**Marcio Fortes de Almeida**José Antonio Dias Toffoli*

Este texto não substitui o publicado no DOU de 31.5.2007 edição extra.

DECRETO Nº 4.887, DE 20 DE NOVEMBRO DE 2003

Regulamenta o procedimento para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos de que trata o art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, no uso da atribuição que lhe confere o art. 84, incisos IV e VI, alínea “a”, da Constituição e de acordo com o disposto no art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias,

DECRETA:

Art.1º Os procedimentos administrativos para a identificação, o reconhecimento, a delimitação, a demarcação e a titulação da propriedade definitiva das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos, de que trata o art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, serão procedidos de acordo com o estabelecido neste Decreto.

Art.2º Consideram-se remanescentes das comunidades dos quilombos, para os fins deste Decreto, os grupos étnico-raciais, segundo critérios de auto-atribuição, com trajetória histórica própria, dotados de relações territoriais específicas, com presunção de ancestralidade negra relacionada com a resistência à opressão histórica sofrida.

§1º Para os fins deste Decreto, a caracterização dos remanescentes das comunidades dos quilombos será atestada mediante autodefinição da própria comunidade.

§ 2º São terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos as utilizadas para a garantia de sua reprodução física, social, econômica e cultural.

§ 3º Para a medição e demarcação das terras, serão levados em consideração critérios de territorialidade indicados pelos remanescentes das comunidades dos quilombos, sendo facultado à comunidade interessada apresentar as peças técnicas para a instrução procedimental.

Art.3º Compete ao Ministério do Desenvolvimento Agrário, por meio do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – Incra, a identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas pelos

remanescentes das comunidades dos quilombos, sem prejuízo da competência concorrente dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

§ 1º O Incra deverá regulamentar os procedimentos administrativos para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas pelos remanescentes das comunidades dos quilombos, dentro de sessenta dias da publicação deste Decreto.

§ 2º Para os fins deste Decreto, o Incra poderá estabelecer convênios, contratos, acordos e instrumentos similares com órgãos da administração pública federal, estadual, municipal, do Distrito Federal, organizações não-governamentais e entidades privadas, observada a legislação pertinente.

§ 3º O procedimento administrativo será iniciado de ofício pelo Incra ou por requerimento de qualquer interessado.

§ 4º A autodefinição de que trata o § 1º do art. 2º deste Decreto será inscrita no Cadastro Geral junto à Fundação Cultural Palmares, que expedirá certidão respectiva na forma do regulamento.

Art. 4º Compete à Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, da Presidência da República, assistir e acompanhar o Ministério do Desenvolvimento Agrário e o Incra nas ações de regularização fundiária, para garantir os direitos étnicos e territoriais dos remanescentes das comunidades dos quilombos, nos termos de sua competência legalmente fixada.

Art. 5º Compete ao Ministério da Cultura, por meio da Fundação Cultural Palmares, assistir e acompanhar o Ministério do Desenvolvimento Agrário e o Incra nas ações de regularização fundiária, para garantir a preservação da identidade cultural dos remanescentes das comunidades dos quilombos, bem como para subsidiar os trabalhos técnicos quando houver contestação ao procedimento de identificação e reconhecimento previsto neste Decreto.

Art. 6º Fica assegurada aos remanescentes das comunidades dos quilombos a participação em todas as fases do procedimento administrativo, diretamente ou por meio de representantes por eles indicados.

Art. 7º O Incra, após concluir os trabalhos de campo de identificação, delimitação e levantamento ocupacional e cartorial, publicará edital por duas vezes consecutivas no Diário Oficial da União e no Diário Oficial da unidade federada onde se localiza a área sob estudo, contendo as seguintes informações:

I-denominação do imóvel ocupado pelos remanescentes das comunidades dos quilombos;

II-circunscrição judiciária ou administrativa em que está situado o imóvel;

III-limites, confrontações e dimensão constantes do memorial descritivo das terras a serem tituladas; e

IV-títulos, registros e matrículas eventualmente incidentes sobre as terras consideradas suscetíveis de reconhecimento e demarcação.

§ 1º A publicação do edital será afixada na sede da prefeitura municipal onde está situado o imóvel.

§ 2º O Inbra notificará os ocupantes e os confinantes da área delimitada.

Art. 8º Após os trabalhos de identificação e delimitação, o Inbra remeterá o relatório técnico aos órgãos e entidades abaixo relacionados, para, no prazo comum de trinta dias, opinar sobre as matérias de suas respectivas competências:

I-Instituto do Patrimônio Histórico e Nacional – IPHAN;

II-Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA;

III-Secretaria do Patrimônio da União, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão;

IV-Fundação Nacional do Índio – FUNAI;

V-Secretaria Executiva do Conselho de Defesa Nacional;

VI-Fundação Cultural Palmares.

Parágrafo único. Expirado o prazo e não havendo manifestação dos órgãos e entidades, dar-se-á como tácita a concordância com o conteúdo do relatório técnico.

Art. 9º Todos os interessados terão o prazo de noventa dias, após a publicação e notificações a que se refere o Art. 7º, para oferecer contestações ao relatório, juntando as provas pertinentes.

Parágrafo único. Não havendo impugnações ou sendo elas rejeitadas, o Inbra concluirá o trabalho de titulação da terra ocupada pelos remanescentes das comunidades dos quilombos.

Art. 10. Quando as terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos incidirem em terrenos de marinha, marginais de rios, ilhas e lagos, o Inbra e a Secretaria do Patrimônio da União tomarão as medidas cabíveis para a expedição do título.

Art. 11. Quando as terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos

quilombos estiverem sobrepostas às unidades de conservação constituídas, às áreas de segurança nacional, à faixa de fronteira e às terras indígenas, o Incra, o Ibama, a Secretaria-Executiva do Conselho de Defesa Nacional, a Funai e a Fundação Cultural Palmares tomarão as medidas cabíveis visando garantir a sustentabilidade destas comunidades, conciliando o interesse do Estado.

Art. 12. Em sendo constatado que as terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos incidem sobre terras de propriedade dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios, o Incra encaminhará os autos para os entes responsáveis pela titulação.

Art. 13. Incidindo nos territórios ocupados por remanescentes das comunidades dos quilombos título de domínio particular não invalidado por nulidade, prescrição ou comisso, e nem tornado ineficaz por outros fundamentos, será realizada vistoria e avaliação do imóvel, objetivando a adoção dos atos necessários à sua desapropriação, quando couber.

§ 1º Para os fins deste Decreto, o Incra estará autorizado a ingressar no imóvel de propriedade particular, operando as publicações editalícias do Art. 7º efeitos de comunicação prévia.

§ 2º O Incra regulamentará as hipóteses suscetíveis de desapropriação, com obrigatória disposição de prévio estudo sobre a autenticidade e legitimidade do título de propriedade, mediante levantamento da cadeia dominial do imóvel até a sua origem.

Art. 14. Verificada a presença de ocupantes nas terras dos remanescentes das comunidades dos quilombos, o Incra acionará os dispositivos administrativos e legais para o reassentamento das famílias de agricultores pertencentes à clientela da reforma agrária ou a indenização das benfeitorias de boa-fé, quando couber.

Art. 15. Durante o processo de titulação, o Incra garantirá a defesa dos interesses dos remanescentes das comunidades dos quilombos nas questões surgidas em decorrência da titulação das suas terras.

Art. 16. Após a expedição do título de reconhecimento de domínio, a Fundação Cultural Palmares garantirá assistência jurídica, em todos os graus, aos remanescentes das comunidades dos quilombos para defesa da posse contra esbulhos e turbações, para a proteção da integridade territorial da área delimitada e sua utilização por terceiros, podendo firmar convênios com outras entidades ou órgãos que prestem esta assistência.

Parágrafo único. A Fundação Cultural Palmares prestará assessoramento

aos órgãos da Defensoria Pública quando estes órgãos representarem em juízo os interesses dos remanescentes das comunidades dos quilombos, nos termos do Art. 134 da Constituição.

Art. 17. A titulação prevista neste Decreto será reconhecida e registrada mediante outorga de título coletivo e pró-indiviso às comunidades a que se refere o Art. 2º, caput, com obrigatória inserção de cláusula de inalienabilidade, imprescritibilidade e de impenhorabilidade.

Parágrafo único. As comunidades serão representadas por suas associações legalmente constituídas.

Art. 18. Os documentos e os sítios detentores de reminiscências históricas dos antigos quilombos, encontrados por ocasião do procedimento de identificação, devem ser comunicados ao IPHAN.

Parágrafo único. A Fundação Cultural Palmares deverá instruir o processo para fins de registro ou tombamento e zelar pelo acautelamento e preservação do patrimônio cultural brasileiro.

Art. 19. Fica instituído o Comitê Gestor para elaborar, no prazo de noventa dias, plano de etnodesenvolvimento, destinado aos remanescentes das comunidades dos quilombos, integrado por um representante de cada órgão a seguir indicado:

I-Casa Civil da Presidência da República;

II-Ministérios:

a) da Justiça;

b) da Educação;

c) do Trabalho e Emprego;

d) da Saúde;

e) do Planejamento, Orçamento e Gestão;

f) das Comunicações;

g) da Defesa;

h) da Integração Nacional;

i) da Cultura;

j) do Meio Ambiente;

k) do Desenvolvimento Agrário;

- l) da Assistência Social;
- m) do Esporte;
- n) da Previdência Social;
- o) do Turismo;
- p) das Cidades;

III-do Gabinete do Ministro de Estado Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome;

IV-Secretarias Especiais da Presidência da República:

- a) de Políticas de Promoção da Igualdade Racial;
- b) de Aquicultura e Pesca; e
- c) dos Direitos Humanos.

§ 1º O Comitê Gestor será coordenado pelo representante da Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial.

§ 2º Os representantes do Comitê Gestor serão indicados pelos titulares dos órgãos referidos nos incisos I a IV e designados pelo Secretário Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial.

§ 3º A participação no Comitê Gestor será considerada prestação de serviço público relevante, não remunerada.

Art. 20. Para os fins de política agrícola e agrária, os remanescentes das comunidades dos quilombos receberão dos órgãos competentes tratamento preferencial, assistência técnica e linhas especiais de financiamento, destinados à realização de suas atividades produtivas e de infra-estrutura.

Art. 21. As disposições contidas neste Decreto incidem sobre os procedimentos administrativos de reconhecimento em andamento, em qualquer fase em que se encontrem.

Parágrafo único. A Fundação Cultural Palmares e o Incra estabelecerão regras de transição para a transferência dos processos administrativos e judiciais anteriores à publicação deste Decreto.

Art. 22. A expedição do título e o registro cadastral a ser procedido pelo Incra far-se-ão sem ônus de qualquer espécie, independentemente do tamanho da área.

Parágrafo único. O Incra realizará o registro cadastral dos imóveis titulados em favor dos remanescentes das comunidades dos quilombos em formulários

específicos que respeitem suas características econômicas e culturais.

Art. 23. As despesas decorrentes da aplicação das disposições contidas neste Decreto correrão à conta das dotações orçamentárias consignadas na lei orçamentária anual para tal finalidade, observados os limites de movimentação e empenho e de pagamento.

Art. 24. Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 25. Revoga-se o Decreto nº 3.912, de 10 de setembro de 2001.

Brasília, 20 de novembro de 2003; 182º da Independência e 115º da República.

LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA

Gilberto Gil

Miguel Soldatelli Rossetto

José Dirceu de Oliveira e Silva

Este texto não substitui o publicado no D.O.U. de 21.11.2003

DECRETO Nº 5.051, DE 19 DE ABRIL DE 2004

Promulga a Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho – OIT sobre Povos Indígenas e Tribais

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, no uso da atribuição que lhe confere o Art. 84, inciso IV, da Constituição,

Considerando que o Congresso Nacional aprovou, por meio do Decreto Legislativo nº 143, de 20 de junho de 2002, o texto da Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho – OIT sobre Povos Indígenas e Tribais, adotada em Genebra, em 27 de junho de 1989;

Considerando que o Governo brasileiro depositou o instrumento de ratificação junto ao Diretor Executivo da OIT em 25 de julho de 2002;

Considerando que a Convenção entrou em vigor internacional, em 5 de setembro de 1991, e, para o Brasil, em 25 de julho de 2003, nos termos de seu Art. 38;

DECRETA:

Art. 1º A Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho – OIT sobre Povos Indígenas e Tribais, adotada em Genebra, em 27 de junho de 1989, apensa por cópia ao presente Decreto, será executada e cumprida tão inteiramente como nela se contém.

Art. 2º São sujeitos à aprovação do Congresso Nacional quaisquer atos que possam resultar em revisão da referida Convenção ou que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional, nos termos do Art. 49, inciso I, da Constituição Federal.

Art. 3º Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação

Brasília, 19 de abril de 2004; 183º da Independência e 116º da República.

LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA

Celso Luiz Nunes Amorim

Este texto não substitui o publicado no D.O.U. de 20.4.2004

CONVENÇÃO Nº 169 DA OIT SOBRE POVOS INDÍGENAS E TRIBAIS

A Conferência Geral da Organização Internacional do Trabalho,

Convocada em Genebra pelo Conselho Administrativo da Repartição Internacional do Trabalho e tendo ali se reunido a 7 de junho de 1989, em sua septuagésima sexta sessão;

Observando as normas internacionais enunciadas na Convenção e na Recomendação sobre populações indígenas e tribais, 1957;

Lembrando os termos da Declaração Universal dos Direitos Humanos, do Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, do Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos e dos numerosos instrumentos internacionais sobre a prevenção da discriminação;

Considerando que a evolução do direito internacional desde 1957 e as mudanças sobrevindas na situação dos povos indígenas e tribais em todas as regiões do mundo fazem com que seja aconselhável adotar novas normas internacionais nesse assunto, a fim de se eliminar a orientação para a assimilação das normas anteriores;

Reconhecendo as aspirações desses povos a assumir o controle de suas próprias instituições e formas de vida e seu desenvolvimento econômico, e manter e fortalecer suas identidades, línguas e religiões, dentro do âmbito dos Estados onde moram;

Observando que em diversas partes do mundo esses povos não podem gozar dos direitos humanos fundamentais no mesmo grau que o restante da população dos Estados onde moram e que suas leis, valores, costumes e perspectivas têm sofrido erosão freqüentemente;

Lembrando a particular contribuição dos povos indígenas e tribais à diversidade cultural, à harmonia social e ecológica da humanidade e à cooperação e compreensão internacionais;

Observando que as disposições a seguir foram estabelecidas com a colaboração das Nações Unidas, da Organização das Nações Unidas para a Agricultura e a Alimentação, da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura e da Organização Mundial da Saúde, bem como do Instituto Indigenista Interamericano, nos níveis apropriados e nas suas respectivas esferas, e que existe o propósito de continuar essa colaboração a fim de promover e assegurar a aplicação destas disposições;

Após ter decidido adotar diversas propostas sobre a revisão parcial da Convenção sobre populações Indígenas e Tribais, 1957 (n.º 107), o assunto que constitui o quarto item da agenda da sessão, e

Após ter decidido que essas propostas deveriam tomar a forma de uma Convenção Internacional que revise a Convenção Sobre Populações Indígenas e Tribais, 1957, adota, neste vigésimo sétimo dia de junho de mil novecentos e oitenta e nove, a seguinte Convenção, que será denominada Convenção Sobre os Povos Indígenas e Tribais, 1989:

PARTE 1 – POLÍTICA GERAL

Artigo 1º

1. A presente convenção aplica-se:

a) aos povos tribais em países independentes, cujas condições sociais, culturais e econômicas os distingam de outros setores da coletividade nacional, e que estejam regidos, total ou parcialmente, por seus próprios costumes ou tradições ou por legislação especial;

b) aos povos em países independentes, considerados indígenas pelo fato de descenderem de populações que habitavam o país ou uma região geográfica pertencente ao país na época da conquista ou da colonização ou do estabelecimento das atuais fronteiras estatais e que, seja qual for sua situação jurídica, conservam todas as suas próprias instituições sociais, econômicas, culturais e políticas, ou parte delas.

2. A consciência de sua identidade indígena ou tribal deverá ser considerada como critério fundamental para determinar os grupos aos que se aplicam as disposições da presente Convenção.

3. A utilização do termo “povos” na presente Convenção não deverá ser interpretada no sentido de ter implicação alguma no que se refere aos direitos que possam ser conferidos a esse termo no direito internacional.

Artigo 2º

1. Os governos deverão assumir a responsabilidade de desenvolver, com a participação dos povos interessados, uma ação coordenada e sistemática com vistas a proteger os direitos desses povos e a garantir o respeito pela sua integridade.

2. Essa ação deverá incluir medidas:

a) que assegurem aos membros desses povos o gozo, em condições de igualdade, dos direitos e oportunidades que a legislação nacional outorga aos demais membros da população;

b) que promovam a plena efetividade dos direitos sociais, econômicos e culturais desses povos, respeitando a sua identidade social e cultural, os seus costumes e tradições, e as suas instituições;

c) que ajudem os membros dos povos interessados a eliminar as diferenças sócio – econômicas que possam existir entre os membros indígenas e os demais membros da comunidade nacional, de maneira compatível com suas aspirações e formas de vida.

Artigo 3º

1. Os povos indígenas e tribais deverão gozar plenamente dos direitos humanos e liberdades fundamentais, sem obstáculos nem discriminação. As disposições desta Convenção serão aplicadas sem discriminação aos homens e mulheres desses povos.

2. Não deverá ser empregada nenhuma forma de força ou de coerção que viole os direitos humanos e as liberdades fundamentais dos povos interessados, inclusive os direitos contidos na presente Convenção.

Artigo 4º

1. Deverão ser adotadas as medidas especiais que sejam necessárias para salvaguardar as pessoas, as instituições, os bens, as culturas e o meio ambiente dos povos interessados.

2. Tais medidas especiais não deverão ser contrárias aos desejos expressos livremente pelos povos interessados.

3. O gozo sem discriminação dos direitos gerais da cidadania não deverá sofrer nenhuma deterioração como consequência dessas medidas especiais.

Artigo 5º

Ao se aplicar as disposições da presente Convenção:

a) deverão ser reconhecidos e protegidos os valores e práticas sociais, culturais religiosos e espirituais próprios dos povos mencionados e dever-se-á levar na devida consideração a natureza dos problemas que lhes sejam apresentados, tanto coletiva como individualmente;

b) deverá ser respeitada a integridade dos valores, práticas e instituições desses povos;

c) deverão ser adotadas, com a participação e cooperação dos povos interessados, medidas voltadas a aliviar as dificuldades que esses povos experimentam ao enfrentarem novas condições de vida e de trabalho.

Artigo 6º

1. Ao aplicar as disposições da presente Convenção, os governos deverão:

a) consultar os povos interessados, mediante procedimentos apropriados e, particularmente, através de suas instituições representativas, cada vez que sejam previstas medidas legislativas ou administrativas suscetíveis de afetá-los diretamente;

b) estabelecer os meios através dos quais os povos interessados possam participar livremente, pelo menos na mesma medida que outros setores da população e em todos os níveis, na adoção de decisões em instituições efetivas ou organismos administrativos e de outra natureza responsáveis pelas políticas e programas que lhes sejam concernentes;

c) estabelecer os meios para o pleno desenvolvimento das instituições e iniciativas dos povos e, nos casos apropriados, fornecer os recursos necessários para esse fim.

2. As consultas realizadas na aplicação desta Convenção deverão ser efetuadas com boa fé e de maneira apropriada às circunstâncias, com o objetivo de se chegar a um acordo e conseguir o consentimento acerca das medidas propostas.

Artigo 7º

1. Os povos interessados deverão ter o direito de escolher suas, próprias prioridades no que diz respeito ao processo de desenvolvimento, na medida em que ele afete as suas vidas, crenças, instituições e bem-estar espiritual, bem como as terras que ocupam ou utilizam de alguma forma, e de controlar, na medida do possível, o seu próprio desenvolvimento econômico, social e cultural. Além disso, esses povos deverão participar da formulação, aplicação e avaliação dos planos e programas de desenvolvimento nacional e regional suscetíveis de afetá-los diretamente.

2. A melhoria das condições de vida e de trabalho e do nível de saúde e educação dos povos interessados, com a sua participação e cooperação, deverá ser prioritária nos planos de desenvolvimento econômico global das regiões onde eles moram. Os projetos especiais de desenvolvimento para essas regiões também deverão ser elaborados de forma a promoverem essa melhoria.

3. Os governos deverão zelar para que, sempre que for possível sejam efetuados estudos junto aos povos interessados com o objetivo de se avaliar a incidência social, espiritual e cultural e sobre o meio ambiente que as atividades

de desenvolvimento, previstas, possam ter sobre esses povos. Os resultados desses estudos deverão ser considerados como critérios fundamentais para a execução das atividades mencionadas.

4. Os governos deverão adotar medidas em cooperação com os povos interessados para proteger e preservar o meio ambiente dos territórios que eles habitam.

Artigo 8º

1. Ao aplicar a legislação nacional aos povos interessados deverão ser levados na devida consideração seus costumes ou seu direito consuetudinário.

2. Esses povos deverão ter o direito de conservar seus costumes e instituições próprias, desde que eles não sejam incompatíveis com os direitos fundamentais definidos pelo sistema jurídico nacional nem com os direitos humanos internacionalmente reconhecidos. Sempre que for necessário, deverão ser estabelecidos procedimentos para se solucionar os conflitos que possam surgir na aplicação deste princípio.

3. A aplicação dos parágrafos 1 e 2 deste Artigo não deverá impedir que os membros desses povos exerçam os direitos reconhecidos para todos os cidadãos do país e assumam as obrigações correspondentes.

Artigo 9º

1. Na medida em que isso for compatível com o sistema jurídico nacional e com os direitos humanos internacionalmente reconhecidos, deverão ser respeitados os métodos aos quais os povos interessados recorrem tradicionalmente para a repressão dos delitos cometidos pelos seus membros.

2. As autoridades e os tribunais solicitados para se pronunciarem sobre questões penais deverão levar em conta os costumes dos povos mencionados a respeito do assunto.

Artigo 10

1. Quando sanções penais sejam impostas pela legislação geral a membros dos povos mencionados, deverão ser levadas em conta as suas características econômicas, sociais e culturais.

2. Dever-se-á dar preferência a tipos de punição outros que o encarceramento.

Artigo 11

A lei deverá proibir a imposição, a membros dos povo interessados, de serviços pessoais obrigatórios de qualquer natureza, remunerados ou não, exceto nos casos previstos pela lei para todos os cidadãos.

Artigo 12

Os povos interessados deverão ter proteção contra a violação de seus direitos, e poder iniciar procedimentos legais, seja pessoalmente, seja mediante os seus organismos representativos, para assegurar o respeito efetivo desses direitos. Deverão ser adotadas medidas para garantir que os membros desses povos possam compreender e se fazer compreender em procedimentos legais, facilitando para eles, se for necessário, intérpretes ou outros meios eficazes.

PARTE II – TERRAS

Artigo 13

1. Ao aplicarem as disposições desta parte da Convenção, os governos deverão respeitar a importância especial que para as culturas e valores espirituais dos povos interessados possui a sua relação com as terras ou territórios, ou com ambos, segundo os casos, que eles ocupam ou utilizam de alguma maneira e, particularmente, os aspectos coletivos dessa relação.

2. A utilização do termo “terras” nos Artigos 15 e 16 deverá incluir o conceito de territórios, o que abrange a totalidade do habitat das regiões que os povos interessados ocupam ou utilizam de alguma outra forma.

Artigo 14

1. Dever-se-á reconhecer aos povos interessados os direitos de propriedade e de posse sobre as terras que tradicionalmente ocupam. Além disso, nos casos apropriados, deverão ser adotadas medidas para salvaguardar o direito dos povos interessados de utilizar terras que não estejam exclusivamente ocupadas por eles, mas às quais, tradicionalmente, tenham tido acesso para suas atividades tradicionais e de subsistência. Nesse particular, deverá ser dada especial atenção à situação dos povos nômades e dos agricultores itinerantes.

2. Os governos deverão adotar as medidas que sejam necessárias para determinar as terras que os povos interessados ocupam tradicionalmente e garantir a proteção efetiva dos seus direitos de propriedade e posse.

3. Deverão ser instituídos procedimentos adequados no âmbito do sistema jurídico nacional para solucionar as reivindicações de terras formuladas pelos povos interessados.

Artigo 15

1. Os direitos dos povos interessados aos recursos naturais existentes nas suas terras deverão ser especialmente protegidos. Esses direitos abrangem o direito desses povos a participarem da utilização, administração e conservação dos recursos mencionados.

2. Em caso de pertencer ao Estado a propriedade dos minérios ou dos recursos do subsolo, ou de ter direitos sobre outros recursos, existentes na terras, os governos deverão estabelecer ou manter procedimentos com vistas a consultar os povos interessados, a fim de se determinar se os interesses desses povos seriam prejudicados, e em que medida, antes de se empreender ou autorizar qualquer programa de prospecção ou exploração dos recursos existentes nas suas terras. Os povos interessados deverão participar sempre que for possível dos benefícios que essas atividades produzam, e receber indenização equitativa por qualquer dano que possam sofrer como resultado dessas atividades.

Artigo 16

1. Com reserva do disposto nos parágrafos a seguir do presente Artigo, os povos interessados não deverão ser transladados das terras que ocupam.

2. Quando, excepcionalmente, o traslado e o reassentamento desses povos sejam considerados necessários, só poderão ser efetuados com o consentimento dos mesmos, concedido livremente e com pleno conhecimento de causa. Quando não for possível obter o seu consentimento, o traslado e o reassentamento só poderão ser realizados após a conclusão de procedimentos adequados estabelecidos pela legislação nacional, inclusive enquetes públicas, quando for apropriado, nas quais os povos interessados tenham a possibilidade de estar efetivamente representados.

3. Sempre que for possível, esses povos deverão ter o direito de voltar a suas terras tradicionais assim que deixarem de existir as causas que motivaram seu traslado e reassentamento.

4. Quando o retorno não for possível, conforme for determinado por acordo ou, na ausência de tais acordos, mediante procedimento adequado, esses povos deverão receber, em todos os casos em que for possível, terras cuja qualidade e cujo estatuto jurídico sejam pelo menos iguais aqueles das terras que ocupavam anteriormente, e que lhes permitam cobrir suas necessidades e garantir seu desenvolvimento futuro. Quando os povos interessados preferam receber indenização em dinheiro ou em bens, essa indenização deverá ser concedida com as garantias apropriadas.

5. Deverão ser indenizadas plenamente as pessoas transladadas e reassentadas por qualquer perda ou dano que tenham sofrido como consequência do seu deslocamento.

Artigo 17

1. Deverão ser respeitadas as modalidades de transmissão dos direitos sobre a terra entre os membros dos povos interessados estabelecidas por esses povos.

2. Os povos interessados deverão ser consultados sempre que for considerada sua capacidade para alienarem suas terras ou transmitirem de outra forma os seus direitos sobre essas terras para fora de sua comunidade.

3. Dever-se-á impedir que pessoas alheias a esses povos possam se aproveitar dos costumes dos mesmos ou do desconhecimento das leis por parte dos seus membros para se arrogarem a propriedade, a posse ou o uso das terras a eles pertencentes.

Artigo 18

A lei deverá prever sanções apropriadas contra toda intrusão não autorizada nas terras dos povos interessados ou contra todo uso não autorizado das mesmas por pessoas alheias a eles, e os governos deverão adotar medidas para impedirem tais infrações.

Artigo 19

Os programas agrários nacionais deverão garantir aos povos interessados condições equivalentes às desfrutadas por outros setores da população, para fins de:

a) a alocação de terras para esses povos quando as terras das que dispunham sejam insuficientes para lhes garantir os elementos de uma existência normal ou para enfrentarem o seu possível crescimento numérico;

b) a concessão dos meios necessários para o desenvolvimento das terras que esses povos já possuam.

PARTE III – CONTRATAÇÃO E CONDIÇÕES DE EMPREGO

Artigo 20

1. Os governos deverão adotar, no âmbito da legislação nacional e em cooperação com os povos interessados, medidas especiais para garantir aos trabalhadores pertencentes a esses povos uma proteção eficaz em matéria de contratação e condições de emprego, na medida em que não estejam protegidas eficazmente pela legislação aplicável aos trabalhadores em geral.

2. Os governos deverão fazer o que estiver ao seu alcance para evitar qualquer discriminação entre os trabalhadores pertencentes ao povos interessados e os demais trabalhadores, especialmente quanto a:

a) acesso ao emprego, inclusive aos empregos qualificados e às medidas de promoção e ascensão;

b) remuneração igual por trabalho de igual valor;

c) assistência médica e social, segurança e higiene no trabalho, todos os benefícios da seguridade social e demais benefícios derivados do emprego, bem como a habitação;

d) direito de associação, direito a se dedicar livremente a todas as atividades sindicais para fins lícitos, e direito a celebrar convênios coletivos com empregadores ou com organizações patronais.

3. As medidas adotadas deverão garantir, particularmente, que:

a) os trabalhadores pertencentes aos povos interessados, inclusive os trabalhadores sazonais, eventuais e migrantes empregados na agricultura ou em outras atividades, bem como os empregados por empreiteiros de mão-de-obra, gozem da proteção conferida pela legislação e a prática nacionais a outros trabalhadores dessas categorias nos mesmos setores, e sejam plenamente informados dos seus direitos de acordo com a legislação trabalhista e dos recursos de que dispõem;

b) os trabalhadores pertencentes a esses povos não estejam submetidos a condições de trabalho perigosas para sua saúde, em particular como consequência de sua exposição a pesticidas ou a outras substâncias tóxicas;

c) os trabalhadores pertencentes a esses povos não sejam submetidos a sistemas de contratação coercitivos, incluindo-se todas as formas de servidão por dívidas;

d) os trabalhadores pertencentes a esses povos gozem da igualdade de oportunidade e de tratamento para homens e mulheres no emprego e de proteção contra o acossamento sexual.

4. Dever-se-á dar especial atenção à criação de serviços adequados de inspeção do trabalho nas regiões donde trabalhadores pertencentes aos povos interessados exerçam atividades assalariadas, a fim de garantir o cumprimento das disposições desta parte da presente Convenção.

INDÚSTRIAS RURAIS

Artigo 21

Os membros dos povos interessados deverão poder dispor de meios de formação profissional pelo menos iguais àqueles dos demais cidadãos.

Artigo 22

1. Deverão ser adotadas medidas para promover a participação voluntária de membros dos povos interessados em programas de formação profissional de aplicação geral.

2. Quando os programas de formação profissional de aplicação geral existentes não atendam as necessidades especiais dos povos interessados, os governos deverão assegurar, com a participação desses povos, que sejam colocados à disposição dos mesmos programas e meios especiais de formação.

3. Esses programas especiais de formação deverão estar baseados no entorno econômico, nas condições sociais e culturais e nas necessidades concretas dos povos interessados. Todo levantamento neste particular deverá ser realizado em cooperação com esses povos, os quais deverão ser consultados sobre a organização e o funcionamento de tais programas. Quando for possível, esses povos deverão assumir progressivamente a responsabilidade pela organização e o funcionamento de tais programas especiais de formação, se assim decidirem.

Artigo 23

1. O artesanato, as indústrias rurais e comunitárias e as atividades tradicionais e relacionadas com a economia de subsistência dos povos interessados, tais como a caça, a pesca com armadilhas e a colheita, deverão ser reconhecidas como fatores importantes da manutenção de sua cultura e da sua auto-suficiência e desenvolvimento econômico. Com a participação desses povos, e sempre que for adequado, os governos deverão zelar para que sejam fortalecidas e fomentadas essas atividades.

2. A pedido dos povos interessados, deverá facilitar-se aos mesmos, quando for possível, assistência técnica e financeira apropriada que leve em conta as técnicas tradicionais e as características culturais desses povos e a importância do desenvolvimento sustentado e equitativo.

PARTE V – SEGURIDADE SOCIAL E SAÚDE

Artigo 24

Os regimes de seguridade social deverão ser estendidos progressivamente aos povos interessados e aplicados aos mesmos sem discriminação alguma.

Artigo 25

1. Os governos deverão zelar para que sejam colocados à disposição dos

povos interessados serviços de saúde adequados ou proporcionar a esses povos os meios que lhes permitam organizar e prestar tais serviços sob a sua própria responsabilidade e controle, a fim de que possam gozar do nível máximo possível de saúde física e mental.

2. Os serviços de saúde deverão ser organizados, na medida do possível, em nível comunitário. Esses serviços deverão ser planejados e administrados em cooperação com os povos interessados e levar em conta as suas condições econômicas, geográficas, sociais e culturais, bem como os seus métodos de prevenção, práticas curativas e medicamentos tradicionais.

3. O sistema de assistência sanitária deverá dar preferência à formação e ao emprego de pessoal sanitário da comunidade local e se centrar no atendimento primário à saúde, mantendo ao mesmo tempo estreitos vínculos com os demais níveis de assistência sanitária.

4. A prestação desses serviços de saúde deverá ser coordenada com as demais medidas econômicas e culturais que sejam adotadas no país.

PARTE VI – EDUCAÇÃO E MEIOS DE COMUNICAÇÃO

Artigo 26

Deverão ser adotadas medidas para garantir aos membros dos povos interessados a possibilidade de adquirirem educação em todos os níveis, pelo menos em condições de igualdade com o restante da comunidade nacional.

Artigo 27

1. Os programas e os serviços de educação destinados aos povos interessados deverão ser desenvolvidos e aplicados em cooperação com eles a fim de responder às suas necessidades particulares, e deverão abranger a sua história, seus conhecimentos e técnicas, seus sistemas de valores e todas as demais aspirações sociais, econômicas e culturais.

2. A autoridade competente deverá assegurar a formação de membros destes povos e a sua participação na formulação e execução de programas de educação, com vistas a transferir progressivamente para esses povos a responsabilidade de realização desses programas, quando for adequado.

3. Além disso, os governos deverão reconhecer o direito desses povos de criarem suas próprias instituições e meios de educação, desde que tais instituições

satisfaçam as normas mínimas estabelecidas pela autoridade competente em consulta com esses povos. Deverão ser facilitados para eles recursos apropriados para essa finalidade.

Artigo 28

1. Sempre que for viável, dever-se-á ensinar às crianças dos povos interessados a ler e escrever na sua própria língua indígena ou na língua mais comumente falada no grupo a que pertençam. Quando isso não for viável, as autoridades competentes deverão efetuar consultas com esses povos com vistas a se adotar medidas que permitam atingir esse objetivo.

2. Deverão ser adotadas medidas adequadas para assegurar que esses povos tenham a oportunidade de chegarem a dominar a língua nacional ou uma das línguas oficiais do país.

3. Deverão ser adotadas disposições para se preservar as línguas indígenas dos povos interessados e promover o desenvolvimento e prática das mesmas.

Artigo 29

Um objetivo da educação das crianças dos povos interessados deverá ser o de lhes ministrar conhecimentos gerais e aptidões que lhes permitam participar plenamente e em condições de igualdade na vida de sua própria comunidade e na da comunidade nacional.

Artigo 30

1. Os governos deverão adotar medidas de acordo com as tradições e culturas dos povos interessados, a fim de lhes dar a conhecer seus direitos e obrigações especialmente no referente ao trabalho e às possibilidades econômicas, às questões de educação e saúde, aos serviços sociais e aos direitos derivados da presente Convenção.

2. Para esse fim, dever-se-á recorrer, se for necessário, a traduções escritas e à utilização dos meios de comunicação de massa nas línguas desses povos.

Artigo 31

Deverão ser adotadas medidas de caráter educativo em todos os setores da comunidade nacional, e especialmente naqueles que estejam em contato mais direto com os povos interessados, com o objetivo de se eliminar os preconceitos que poderiam ter com relação a esses povos. Para esse fim, deverão ser realizados esforços para assegurar que os livros de História e demais materiais didáticos ofereçam uma descrição eqüitativa, exata e instrutiva das sociedades e culturas dos povos interessados.

PARTE VII – CONTATOS E COOPERAÇÃO ATRAVÉS DAS FRONTEIRAS

Artigo 32

Os governos deverão adotar medidas apropriadas, inclusive mediante acordos internacionais, para facilitar os contatos e a cooperação entre povos indígenas e tribais através das fronteiras, inclusive as atividades nas áreas econômica, social, cultural, espiritual e do meio ambiente.

PARTE VIII – ADMINISTRAÇÃO

Artigo 33

1. A autoridade governamental responsável pelas questões que a presente Convenção abrange deverá se assegurar de que existem instituições ou outros mecanismos apropriados para administrar os programas que afetam os povos interessados, e de que tais instituições ou mecanismos dispõem dos meios necessários para o pleno desempenho de suas funções.

2. Tais programas deverão incluir:

a) o planejamento, coordenação, execução e avaliação, em cooperação com os povos interessados, das medidas previstas na presente Convenção;

b) a proposta de medidas legislativas e de outra natureza às autoridades competentes e o controle da aplicação das medidas adotadas em cooperação com os povos interessados.

PARTE IX – DISPOSIÇÕES GERAIS

Artigo 34

A natureza e o alcance das medidas que sejam adotadas para por em efeito a presente Convenção deverão ser determinadas com flexibilidade, levando em conta as condições próprias de cada país.

Artigo 35

A aplicação das disposições da presente Convenção não deverá prejudicar os direitos e as vantagens garantidos aos povos interessados em virtude de outras

convenções e recomendações, instrumentos internacionais, tratados, ou leis, laudos, costumes ou acordos nacionais.

PARTE X – DISPOSIÇÕES FINAIS

Artigo 36

Esta Convenção revisa a Convenção Sobre Populações Indígenas e Tribais, 1957.

Artigo 37

As ratificações formais da presente Convenção serão transmitidas ao Diretor-Geral da Repartição Internacional do Trabalho e por ele registradas.

Artigo 38

1. A presente Convenção somente vinculará os Membros da Organização Internacional do Trabalho cujas ratificações tenham sido registradas pelo Diretor-Geral.

2. Esta Convenção entrará em vigor doze meses após o registro das ratificações de dois Membros por parte do Diretor-Geral.

3. Posteriormente, esta Convenção entrará em vigor, para cada Membro, doze meses após o registro da sua ratificação.

Artigo 39

1. Todo Membro que tenha ratificado a presente Convenção poderá denunciá-la após a expiração de um período de dez anos contados da entrada em vigor mediante ato comunicado ao Diretor-Geral da Repartição Internacional do Trabalho e por ele registrado. A denúncia só surtirá efeito um ano após o registro.

2. Todo Membro que tenha ratificado a presente Convenção e não fizer uso da faculdade de denúncia prevista pelo parágrafo precedente, dentro do prazo de um ano após a expiração do período de dez anos previsto pelo presente Artigo, ficará obrigado por um novo período de dez anos e, posteriormente, poderá denunciar a presente Convenção ao expirar cada período de dez anos, nas condições previstas no presente Artigo.

Artigo 40

1. O Diretor-Geral da Repartição Internacional do Trabalho notificará a todos os Membros da Organização Internacional do Trabalho o registro de todas as ratificações, declarações e denúncias que lhe sejam comunicadas pelos Membros da Organização.

2. Ao notificar aos Membros da Organização o registro da segunda ratificação que lhe tenha sido comunicada, o Diretor-Geral chamará atenção dos Membros da Organização para a data de entrada em vigor da presente Convenção.

Artigo 41

O Diretor-Geral da Repartição Internacional do Trabalho comunicará ao Secretário – Geral das Nações Unidas, para fins de registro, conforme o Artigo 102 da Carta das Nações Unidas, as informações completas referentes a quaisquer ratificações, declarações e atos de denúncia que tenha registrado de acordo com os Artigos anteriores.

Artigo 42

Sempre que julgar necessário, o Conselho de Administração da Repartição Internacional do Trabalho deverá apresentar à Conferência Geral um relatório sobre a aplicação da presente Convenção e decidirá sobre a oportunidade de inscrever na agenda da Conferência a questão de sua revisão total ou parcial.

Artigo 43

1. Se a Conferência adotar uma nova Convenção que revise total ou parcialmente a presente Convenção, e a menos que a nova Convenção disponha contrariamente:

a) a ratificação, por um Membro, da nova Convenção revista implicará de pleno direito, não obstante o disposto pelo Artigo 39, supra, a denúncia imediata da presente Convenção, desde que a nova Convenção revista tenha entrado em vigor;

b) a partir da entrada em vigor da Convenção revista, a presente Convenção deixará de estar aberta à ratificação dos Membros.

2. A presente Convenção continuará em vigor, em qualquer caso em sua forma e teor atuais, para os Membros que a tiverem ratificado e que não ratificarem a Convenção revista.

Artigo 44

As versões inglesa e francesa do texto da presente Convenção são igualmente autênticas.

INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº 20, DE 19 DE SETEMBRO DE 2005

DOU nº 185, de 26/9/05, seção 1, p.79

Regulamenta o procedimento para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação, desintração, titulação e registro das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos de que tratam o Art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal de 1988 e o Decreto nº 4.887, de 20 de novembro de 2003.

O PRESIDENTE DO INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA, no uso das atribuições que lhe conferem o Art. 18, inciso VII, da Estrutura Regimental aprovada pelo Decreto nº 5.011, de 11 de março de 2004, e Art. 22, inciso VIII, do Regimento Interno da Autarquia, aprovada pela Portaria/MDA/nº 164, de 14 de julho de 2000, resolve:

OBJETIVO

Art. 1º Estabelecer procedimentos do processo administrativo para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação, desintração, titulação e registro das terras ocupadas pelos remanescentes de comunidades dos quilombos.

FUNDAMENTAÇÃO LEGAL

Art. 2º As ações objeto da presente Instrução Normativa têm como fundamento legal:

- **Artigo 68** dos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal;

- Artigos 215 e 216 da Constituição Federal ;
- Lei nº 4.132, de 10 de setembro de 1962;
- Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999;
- Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964;
- Decreto nº 59.428, de 27 de outubro de 1966;
- Decreto nº 433, de 24 de janeiro de 1992;

- Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993;
- Medida Provisória nº 2.183-56, de 24 de agosto de 2001;
- Lei nº 10.267, de 28 de agosto de 2001;
- Decreto nº 4.887, de 20 de novembro de 2003;
- Decreto nº 4.886, de 20 de novembro de 2003;
- Convenção Internacional nº 169, da Organização Internacional do Trabalho – OIT;
- Lei nº 10.678, de 23 de maio de 2003.

CONCEITUAÇÕES

Art. 3º Consideram-se remanescentes das comunidades dos quilombos os grupos étnico-raciais, segundo critérios de auto-definição, com trajetória histórica própria, dotados de relações territoriais específicas, com presunção de ancestralidade negra relacionada com a resistência à opressão histórica sofrida.

Art. 4º Consideram-se terras ocupadas por remanescentes das comunidades de quilombos toda a terra utilizada para a garantia de sua reprodução física, social, econômica e cultural, bem como as áreas detentoras de recursos ambientais necessários à preservação dos seus costumes, tradições, cultura e lazer, englobando os espaços de moradia e, inclusive, os espaços destinados aos cultos religiosos e os sítios que contenham reminiscências históricas dos antigos quilombos.

COMPETÊNCIAS DE ATUAÇÃO

Art. 5º Compete ao Incra a identificação, o reconhecimento, a delimitação, a demarcação, a desintrusão, a titulação e o registro imobiliário das terras ocupadas pelos remanescentes das comunidades dos quilombos, sem prejuízo da competência concorrente dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

§ 1º As atribuições contidas na presente Instrução serão coordenadas e executadas pelos setores competentes da Sede, dos órgãos regionais, e também por grupos ou comissões constituídas através de atos administrativos pertinentes.

§ 2º Fica garantida a participação dos Gestores Regionais e dos Asseguradores do Programa de Promoção da Igualdade em Gênero, Raça e Etnia

da Superintendência Regional em todas as fases do processo de regularização das áreas das Comunidades Remanescentes de Quilombos.

PROCEDIMENTOS ADMINISTRATIVOS PARA ABERTURA DO PROCESSO

Art. 6º O processo administrativo terá início por requerimento de qualquer interessado, das entidades ou associações representativas de quilombolas ou de ofício pelo Incra, sendo entendido como simples manifestação da vontade da parte, apresentada por escrito ou reduzida a termo por representante do Incra, quando o pedido for verbal.

§ 1º A comunidade ou interessado deverá apresentar informações sobre a localização da área objeto de identificação.

§ 2º Compete às Superintendências Regionais manter atualizadas as informações concernentes aos pedidos de regularização das áreas remanescentes das Comunidades de Quilombos e dos processos em curso no Sistema de Obtenção de Terras – SISOTE e no Sistema de Informações de Projetos de Reforma Agrária – SIPRA, para monitoramento e controle.

CERTIFICAÇÃO

Art. 7º A caracterização dos remanescentes das Comunidades de Quilombos será atestada mediante autodefinição da comunidade.

§ 1º A autodefinição será demonstrada através de simples declaração escrita da comunidade interessada, nos termos do Artigo 2º do Decreto 4.887/03.

§ 2º A autodefinição da Comunidade será certificada pela Fundação Cultural Palmares – FCP, mediante Certidão de Registro no Cadastro Geral de Remanescentes de Comunidades de Quilombos do referido órgão, nos termos do § 4º, do artigo 3º, do Decreto 4.887/2003.

§ 3º O processo que não contiver a Certidão de Registro no Cadastro Geral de Remanescentes de Comunidades de Quilombos da FCP será remetido pelo Incra, por cópia, àquela Fundação, para as providências de registro, não interrompendo o prosseguimento administrativo respectivo.

IDENTIFICAÇÃO E DELIMITAÇÃO

Art. 8º O estudo e a definição do território reivindicado serão precedidos de reuniões com a comunidade e contarão com a participação do Grupo Técnico interdisciplinar, nomeado pela Superintendência Regional do Incra, para apresentação dos trabalhos e procedimentos que serão adotados.

Art. 9º A identificação dos limites das terras das comunidades remanescentes de quilombos a que se refere o artigo 4º, a ser feita a partir de indicações da própria comunidade, bem como a partir de estudos técnicos e científicos, inclusive relatórios antropológicos, consistirá na caracterização espacial, econômica e sócio-cultural do território ocupado pela comunidade, mediante Relatório Técnico de Identificação e Delimitação, com elaboração a cargo da Divisão Técnica da Superintendência Regional do Incra, que o remeterá, após concluído, ao Superintendente Regional, para decisão e encaminhamentos subsequentes.

Art. 10. O Relatório Técnico de Identificação e Delimitação será feito por etapas, abordando informações cartográficas, fundiárias, agrônômicas, ecológicas, geográficas, socioeconômicas, históricas e antropológicas, obtidas em campo e junto a instituições públicas e privadas, e compor-se-á das seguintes peças:

I – relatório antropológico de caracterização histórica, econômica e sócio-cultural do território quilombola identificado, devendo conter a descrição e informações sobre:

- a) as terras e as edificações que englobem os espaços de moradia;
- b) as terras utilizadas para a garantia da reprodução física, social, econômica e cultural do grupo humano a ser beneficiado;
- c) as fontes terrestres, fluviais, lacustres ou marítimas de subsistência da população;
- d) as terras detentoras de recursos ambientais necessários à preservação dos costumes, tradições, cultura e lazer da comunidade;
- e) as terras e as edificações destinadas aos cultos religiosos;
- e) os sítios que contenham reminiscências históricas dos antigos quilombos.

II – planta e memorial descritivo do perímetro do território, bem como mapeamento e indicação das áreas e ocupações lindeiras de todo o entorno da área;

III – cadastramento das famílias remanescentes de comunidades de quilombos, utilizando-se formulários específicos do Sipra;

IV – cadastramento dos demais ocupantes e presumíveis detentores de títulos de domínio relativos ao território pleiteado;

V – levantamento da cadeia dominial completa do título de domínio e de outros documentos similares inseridos no perímetro do território pleiteado;

VI – levantamento e especificação detalhada de situações em que as áreas pleiteadas estejam sobrepostas a unidades de conservação constituídas, a áreas de segurança nacional, a áreas de faixa de fronteira, ou situadas em terrenos de marinha, em terras públicas arrecadadas pelo Incra ou SPU e em terras dos estados e municípios;

VII – Parecer conclusivo da área técnica sobre a legitimidade da proposta de território e a adequação dos estudos e documentos apresentados pelo interessado por ocasião do pedido de abertura do processo.

§ 1º Fica facultado à comunidade interessada apresentar peças técnicas necessárias à instrução do Relatório Técnico de Identificação e Delimitação, as quais poderão ser valoradas e utilizadas pelo Incra.

§ 2º O início dos trabalhos de campo deverá ser precedido de comunicação prévia a eventuais proprietários ou ocupantes de terras localizadas no território pleiteado, com antecedência mínima de 3 (três) dias úteis.

PUBLICIDADE

Art. 11. Estando em termos o Relatório Técnico de Identificação e Delimitação, o Superintendente Regional publicará resumo do mesmo no Diário Oficial da União e no Diário Oficial da unidade federativa, acompanhado de memorial descritivo e mapa da área estudada.

§ 1º A publicação será afixada na sede da prefeitura municipal onde está situado o imóvel.

§ 2º A Superintendência Regional notificará os ocupantes e confinantes, detentores de domínio ou não, identificados no território pleiteado, informando-os do prazo para apresentação de contestações.

CONSULTA A ÓRGÃOS E ENTIDADES

Art. 12. Concomitantemente à sua publicação, o Relatório Técnico de Identificação e Delimitação será remetido aos órgãos e entidades abaixo relacionados, para, no prazo comum de trinta dias, apresentarem manifestação sobre as matérias de suas respectivas competências:

I – Instituto do Patrimônio Histórico e Nacional – IPHAN;

II – Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA, e seu correspondente na Administração Estadual;

III – Secretaria do Patrimônio da União, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão;

IV – Fundação Nacional do Índio – Funai;

V – Secretaria Executiva do Conselho de Defesa Nacional;

VI – Fundação Cultural Palmares.

Parágrafo único. Expirado o prazo e não havendo manifestação dos órgãos e entidades, dar-se-á como tácita a concordância sobre o conteúdo do relatório técnico.

CONTESTAÇÕES

Art. 13. Os interessados terão o prazo de noventa dias, após a publicação e as notificações, para contestarem o Relatório Técnico de Identificação e Delimitação junto à Superintendência Regional, juntando as provas pertinentes.

§ 1º Competirá ao Comitê de Decisão Regional – CDR o julgamento das contestações oferecidas.

§ 2º As contestações e os recursos oferecidos pelos interessados serão recebidos apenas em efeito devolutivo.

JULGAMENTO

Art. 14. As contestações e manifestações dos órgãos e interessados indicados no artigo 12 serão analisadas e julgadas pelo Comitê de Decisão Regional – CDR, após ouvidos os setores técnicos e a procuradoria regional.

Parágrafo único. Se o julgamento das contestações ou manifestações implicar

em alteração das conclusões do Relatório Técnico de Identificação e Delimitação, será realizada nova publicação na forma do artigo 11 desta Instrução.

Art. 15. Realizado o julgamento a que refere o artigo 14, o Comitê de Decisão Regional – CDR aprovará em definitivo o Relatório Técnico de Identificação e Delimitação do território e o submeterá à Presidência do Incra, para publicação de portaria reconhecendo e declarando os limites do território quilombola.

Parágrafo único. A portaria do presidente do Incra será publicada no Diário Oficial da União e da unidade federativa onde se localiza a área e trará o memorial descritivo do perímetro do território.

ANÁLISE DA SITUAÇÃO FUNDIÁRIA DOS TERRITÓRIOS PLEITEADOS

Art. 16. Incidindo os territórios reconhecidos e declarados sobre unidades de conservação constituídas, áreas de segurança nacional e áreas de faixa de fronteira, a Superintendência Regional deverá adotar as medidas cabíveis visando garantir a sustentabilidade dessas comunidades, ouvidos, conforme o caso, o Instituto Brasileiro de Meio Ambiente – Ibama, ou a Secretaria-Executiva do Conselho de Defesa Nacional.

Art. 17. Se os territórios reconhecidos e declarados incidirem sobre terrenos de marinha, a Superintendência encaminhará o processo a SPU, para a emissão de título em benefício das comunidades quilombolas.

Art. 18. Constatada a incidência nos territórios reconhecidos e declarados de posse particular sobre áreas de domínio da União, a Superintendência Regional deverá adotar as medidas cabíveis visando a retomada da área.

Art. 19. Incidindo os territórios reconhecidos e declarados sobre terras de propriedade dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios, a Superintendência Regional encaminhará os autos para os órgãos responsáveis pela titulação no âmbito de tais entes federados.

Parágrafo único. A Superintendência Regional poderá propor a celebração de convênio com aquelas unidades da Federação, visando a execução dos procedimentos de titulação nos termos do decreto e desta instrução.

Art. 20. Incidindo nos territórios reconhecidos e declarados imóvel com título de domínio particular não invalidado por nulidade, prescrição ou comisso, e nem

tornado ineficaz por outros fundamentos, a Superintendência Regional adotará as medidas cabíveis visando a obtenção dos imóveis, mediante a instauração do procedimento de desapropriação previsto no artigo 184 da Constituição Federal.

Parágrafo único. Sendo o imóvel insusceptível à desapropriação prevista no caput, a obtenção dar-se-á com base no procedimento desapropriatório previsto no artigo 216, § 1º, da Constituição Federal, ou, ainda, mediante compra e venda, na forma prevista no Decreto 433/92 com alterações posteriores.

Art. 21. Verificada a presença de ocupantes não quilombolas nas terras dos remanescentes das comunidades dos quilombos, a Superintendência Regional providenciará o reassentamento em outras áreas das famílias de agricultores que preencherem os requisitos da legislação agrária.

DEMARCAÇÃO

Art. 22. A demarcação do território reconhecido será realizada observando-se os procedimentos contidos na Norma Técnica para Georreferenciamento de imóveis rurais aprovada pela Portaria/ Incra/P/n. 1.101, de 19 de novembro de 2003, e demais atos regulamentares expedidos pelo Incra em atendimento à Lei 10.267, de 28 de agosto de 2001.

TITULAÇÃO

Art. 23. Concluída a demarcação, a Superintendência Regional realizará a titulação mediante outorga de título coletivo e *pro indiviso* às comunidades, em nome de suas associações legalmente constituídas, sem qualquer ônus financeiro, com obrigatória inserção de cláusula de inalienabilidade, imprescritibilidade e de impenhorabilidade, devidamente registrado no Serviço Registral da Comarca de localização das áreas.

Parágrafo único. Incidindo os territórios reconhecidos e declarados nas áreas previstas nos artigos 17, 18 e 19, aos remanescentes de comunidades de quilombos fica facultada a solicitação da emissão de Título de Concessão de Direito Real de Uso, em caráter provisório, enquanto não se ultima a concessão do Título de Reconhecimento de Domínio, para que possam exercer direitos reais sobre o território que ocupam. A emissão do Título de Concessão de Direito Real de Uso não desobriga a concessão do Título de Reconhecimento de Domínio.

Art. 24. A expedição do título e o registro cadastral a ser procedido pela Superintendência Regional far-se-ão sem ônus de qualquer espécie aos Remanescentes das Comunidades de Quilombos, independentemente do tamanho da área.

DISPOSIÇÕES GERAIS

Art. 25. Os procedimentos administrativos de titulação das áreas das comunidades remanescentes dos quilombos em andamento, em qualquer fase em que se encontrem, passarão a ser regidos por esta norma, aproveitando-se, no que couber, os atos praticados em consonância com as disposições e requisitos ora instituídos.

Art. 26. A Superintendência Regional promoverá em formulários específicos o registro cadastral dos imóveis titulados em favor dos remanescentes das comunidades dos quilombos.

Art. 27. Fica assegurada aos remanescentes das comunidades dos quilombos a participação em todas as fases do procedimento administrativo, bem como o acompanhamento dos processos de regularização em trâmite na Superintendência Regional, diretamente ou por meio de representantes por eles indicados.

Art. 28. As despesas decorrentes da aplicação das disposições contidas nesta Instrução correrão à conta das dotações orçamentárias consignadas na lei orçamentária anual para tal finalidade, observados os limites de movimentação, empenho e pagamento.

Art. 29. A Superintendência Regional encaminhará à Fundação Cultural Palmares e ao IPHAN todas as informações relativas ao patrimônio cultural, material e imaterial, contidos no Relatório Técnico de Identificação e Delimitação territorial, para as providências de destaque e tombamento.

Art. 30. A Superintendência Nacional de Desenvolvimento Agrário manterá o MDA, a SEPPIR e a Fundação Cultural Palmares informados do andamento dos processos de regularização das terras de Remanescentes de Quilombos.

ROLF HACKBART

Publicada na Edição Número 185 de 26/09/2005 do Diário Oficial

INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº 41, DE 11 DE JUNHO DE 2007

Estabelece critérios e procedimentos administrativos referentes à alienação de terras públicas em áreas acima de 500 (quinhentos) hectares, limitadas a 15 (quinze) módulos fiscais, mediante concorrência pública.

O PRESIDENTE DO INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA, no uso das atribuições que lhe conferem o **Art. 20**, inciso VII, da Estrutura Regimental aprovada pelo Decreto nº 5.735, de 27 de março de 2006, Decreto nº 5.928, de 13 de outubro de 2006 e **Art. 110**, inciso V, do Regimento Interno da Autarquia, Portaria MDA/Nº 69, de 19 de outubro de 2006, e tendo em vista o disposto na Resolução do Egrégio Conselho Diretor nº 20 de 11 de junho de 2007, resolve:

CAPÍTULO I DA FUNDAMENTAÇÃO LEGAL

Art. 1º A presente Instrução tem como fundamentação legal as seguintes normas:

- I – Constituição da República Federativa do Brasil de 1988;
- II – Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964;
- III – Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965;
- IV – Lei nº 4.947, de 16 de abril de 1966;
- V – Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973;
- VI – Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973;
- VII – Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993;
- VIII – Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993;
- IX – Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999;
- X – Lei nº 10.267 de 28 de agosto de 2001;

- XI – Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002;
- XII – Lei nº 11.196, de 21 de novembro de 2005;
- XIII – Decreto-Lei nº 2.848, de 07 de dezembro de 1940;
- XIV – Decreto-Lei nº 9.760, de 05 de setembro de 1946;
- XV – Decreto-Lei nº 271, de 28 de fevereiro de 1967;
- XVI – Decreto nº 4.449 de 30 de outubro de 2002;
- XVII – Decreto nº 59.428, de 27 de outubro de 2005;
- XVIII – Instrução Normativa/Incra nº 44, de 14 de novembro de 2000; e

CAPÍTULO II

DOS OBJETIVOS

Art. 2º Normatizar as ações do Incra inerentes à licitação de imóveis de domínio da União com áreas acima de quinhentos hectares, limitadas a 15 (quinze) módulos fiscais, visando dar a eles a destinação prevista em lei.

Art. 3º É objetivo específico da presente instrução promover a alienação de terras públicas federais ocupadas ou não, mediante licitação dos imóveis rurais de domínio da União não destinados.

Parágrafo único. Não serão objeto de alienação, de que trata a presente instrução:

a) as áreas passíveis de destinação para fins de reforma agrária, nos termos do Art. 188 da Constituição Federal;

b) as áreas ocupadas, ou objeto de pretensão de comunidades tradicionais, como indígenas, quilombolas, ribeirinhos, castanheiros, seringueiros e outros extrativistas;

c) as áreas onde são exercidas posses passíveis de legitimação prevista no Art. 29 da Lei nº 6.383 de 1976, ou regularização fundiária de que trata o inciso II do § 2º, do Art. 17 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, com a redação dada pelo Art. 118 da Lei nº 11.196 de 2005;

d) os imóveis objetos de demanda judicial em que sejam partes o Incra e ou a União Federal;

e) imóvel objeto de conflitos sociais, ou reivindicado por movimentos sociais até a data da publicação do edital de licitação.

CAPÍTULO III

DA DEFINIÇÃO DAS ÁREAS DE ATUAÇÃO

Art. 4º O procedimento de licitação será definido considerando, prioritariamente, os seguintes critérios:

a) existência de ocupação ou concentração irregulares de terras públicas federais;

b) demandas por ações fundiárias, considerando-se as áreas prioritárias identificadas pelas superintendências regionais de acordo com o Plano Regional de Reforma Agrária;

c) regiões onde o desenvolvimento agrário existente ou potencial pode comportar outras formas de exploração além da familiar;

d) situações nas quais a intervenção fundiária possa contribuir positivamente para a resolução de conflitos sociais e ambientais;

e) ações de governo envolvendo grandes obras de infra-estrutura, planejamento e intervenção territorial e outras.

Parágrafo único. Além dos critérios acima referidos, a Superintendência Regional – SR deverá considerar sempre que possível, a gleba como um todo, de forma a otimizar os recursos humanos, materiais e financeiros necessários à realização das ações.

Art. 5º Caberá à Divisão de Ordenamento da Estrutura Fundiária – SR(OO)F a análise e parecer sobre as glebas e os imóveis prioritários para licitação, devendo a relação ser aprovada mediante motivação e fundamentação, de acordo com os artigos 3º e 4º desta norma, pelo Comitê de Decisão Regional- CDR.

Parágrafo único. A decisão do CDR será remetida para apreciação Diretor – CD, a quem compete deliberar sobre alienação, nos termos do artigo 11 Regimento Interno do Incra.

CAPÍTULO IV

DOS PROCESSOS ADMINISTRATIVOS

SEÇÃO I – DOS PROCESSOS INDIVIDUAIS

Art. 6º A gleba, na qual estão inseridos os imóveis que serão objetos da licitação, deverá estar certificada conforme a Lei nº 10.267/2001, e estes imóveis, aptos à certificação.

Art. 7º Para cada imóvel deverá ser formalizado um processo administrativo instruído com:

I -laudo de Vistoria e Avaliação;

II -cópia da documentação pessoal dos ocupantes, quando houver;

III -planta e memorial descritivo, aptos a certificação;

IV – parecer técnico da Divisão de Ordenamento da Estrutura Fundiária – SR(OO)F;

V -parecer da Procuradoria Regional; e

VI – ata de aprovação do CDR.

§ 1º O laudo de vistoria e avaliação obedecerá ao Manual de Avaliação e Perícia de Imóveis Rurais do Incra, com a devida Anotação de Responsabilidade Técnica – ART, subscrito por técnicos do Incra ou por profissional regularmente habilitado em razão de convênio, acordo ou instrumento similar firmado com órgão e entidade da Administração Pública da União, dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios.

§ 2º O laudo de vistoria e avaliação deverá conter informações quanto à ocupação ou não do imóvel, identificando e qualificando os seus ocupantes, quando existirem.

Art. 8º A área do imóvel a ser licitado corresponderá à área medida por ocasião da vistoria ou à área resultante do somatório dos incisos abaixo, prevalecendo a menor entre elas:

I – área efetivamente utilizada;

II -reserva legal proporcional à área efetivamente utilizada;

III -preservação permanente;e

IV – aquelas consideradas inaproveitáveis pela Lei nº 8.629/1993.

SEÇÃO II – DO PROCESSO LICITATÓRIO

Art. 9º Para realização do certame deverá ser formalizado, pela Divisão de Ordenamento da Estrutura Fundiária – SR(OO)F, processo administrativo instruído com:

I – ata(s) do CDR contendo o encaminhamento do(s) imóvel(s) para licitação;

II – certidão(s) de matrícula(s), em nome da União Federal, da(s) área(s) da(s) gleba(s) onde se situam os imóveis objetos da licitação;

III -planta e memorial descritivo da Gleba;

IV- mapa de ocupação da Gleba, com destaque dos imóveis objetos da licitação e áreas já destinadas;

V -parecer técnico da SR(OO)F;

VI -minuta do edital de licitação;

VII -parecer da Procuradoria Jurídica;

VIII – demais exigências legais.

Parágrafo único. O valor do imóvel a ser licitado corresponde ao valor da terra nua conforme Laudo de Vistoria e Avaliação.

Art. 10. Compete a SR encaminhar o processo licitatório para a Diretoria de Ordenamento da Estrutura Fundiária – DF para análise da Coordenação Geral de Regularização Fundiária – DFR.

Art. 11. Compete ao Conselho Diretor – CD autorizar o presidente a deflagrar o certame de licitação com base no parecer de oportunidade e conveniência elaborado pela DF, de acordo com a política de Ordenamento Fundiário.

CAPÍTULO V

DA COMISSÃO ESPECIAL DE LICITAÇÃO DE TERRAS PÚBLICAS

Art. 12. A superintendência Regional do Inca instaurará, no âmbito de sua competência, a Comissão Especial de Licitação de Terras Públicas- CELTP, criada por meio de Portaria presidencial.

Art. 13. A CELTP deflagrará o processo de licitação, anexando a portaria

presidencial de criação da CELTP.

CAPÍTULO VI

DO EDITAL

Art. 14. O edital deverá contemplar a legislação pertinente e esclarecer a forma de obtenção, pelo interessado, das plantas e memoriais descritivos dos imóveis objeto da licitação, observando:

§ 1º O licitante que apresentar proposta individual não poderá participar de proposta coletiva.

§ 2º O grupo licitante que apresentar uma proposta coletiva deverá manter constante a sua composição em todas as propostas.

§ 3º O licitante que apresentou proposta vencedora (individual ou coletiva) para mais de um imóvel deverá fazer opção por um único imóvel.

§ 4º O licitante ou grupo licitante que incorrer em qualquer das hipóteses previstas nos parágrafos 1º, 2º e 3º do presente artigo será automaticamente inabilitado.

§ 5º Caso o ocupante da área não seja o vencedor, o mesmo poderá exercer o direito de preferência por escrito e no prazo de 10 (dez) dias, contados da data da publicação do resultado por meio do Diário Oficial da União, sob pena da perda deste direito, adquirindo o imóvel nas mesmas condições da proposta vencedora.

§ 6º O Licitante não ocupante que fizer opção por imóvel com benfeitorias deverá firmar, para a sua habilitação, termo de anuência com o valor da avaliação das benfeitorias constante no laudo de vistoria e avaliação, comprometendo-se com o pagamento das mesmas ao ocupante, na hipótese de sagrar-se vencedor do certame.

Art. 15. O interessado em participar da licitação deverá depositar caução correspondente a 5% (cinco por cento) do valor previsto no edital para o(s) imóvel(s) de interesse, na forma prevista em lei.

Art. 16. A CELTP encaminhará o Edital para publicação no Diário Oficial da União, em jornal de grande circulação do Estado, na página eletrônica do Incra, e demais instrumentos previstos em norma.

Parágrafo único. Os modelos de minuta do edital de licitação e contrato constarão em norma de execução.

CAPÍTULO VII

DOS PARTICIPANTES, DAS VEDAÇÕES E CRITÉRIOS DE DESEMPATE

Art. 17. Somente poderão participar da licitação pessoas físicas maiores e capazes, e que se encontrem em dia com suas obrigações eleitorais e fiscais definidos em norma de execução.

Art. 18. Não poderão participar da licitação:

I – proprietário de imóvel rural em qualquer parte do território nacional, exceto aquele cuja propriedade seja igual ou inferior a pequena propriedade rural definida no **Art. 4º**, inciso II, alínea “a” da Lei nº 8.629 de 25 de fevereiro de 1993;

II – pessoas jurídicas;

III – servidores públicos e seu cônjuge que atuam no órgão responsável pelo processo de licitação;

IV – os cônjuges, separadamente; ou

V – estrangeiro, exceto nos casos de previsão legal.

Art. 19. Em caso de empate o licitante vencedor será definido por meio de sorteio, a ser realizado na presença dos interessados.

CAPÍTULO VIII

DA TITULAÇÃO

Art. 20. Após a homologação do resultado do certame, o Licitante Vencedor receberá do Incra o respectivo título conforme modelos regradados em norma de execução, que observarão os seguintes condicionamentos:

I – Título de Domínio, sob condição resolutiva:

a) impossibilidade de negociação pelo prazo de 10 (dez) anos;

b) possibilidade de transmissão por sucessão legítima ou testamentária;

c) aproveitamento racional e adequado;

d) utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente;

e) observância das disposições que regulam as relações de trabalho; e

f) exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores.

II – Contrato de Concessão de Direito Real de Uso – CDRU:

a) o prazo do CDRU será de 10 (dez) anos, renovável por igual período a critério do Incra;

b) possibilidade de transmissão por sucessão legítima ou testamentária;

c) possibilidade de transmissão inter-vivos, condicionada à prévia autorização do Incra;

d) aproveitamento racional e adequado;

e) utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente;

f) observância das disposições que regulam as relações de trabalho; e

g) exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores.

§ 1º Decorridos 10 anos da emissão do Título de Domínio, sob condição resolutiva e se tiverem sido cumpridas as obrigações pactuadas, o Incra liberará as condições resolutivas.

§ 2º Antes da emissão dos títulos e contratos deverá ser providenciado o cadastramento do licitante vencedor e do imóvel no SNCR e no sistema de controle utilizado pelo Incra.

§ 3º A impressão dos títulos e contratos será executada pela Diretoria de Ordenamento da Estrutura Fundiária – DF após a publicação em Boletim de Serviço da relação dos títulos autorizados pela SR.

Art. 21. Os títulos e contratos poderão ser rescindidos a qualquer momento, enquanto vigentes as cláusulas resolutivas, presentes motivos de utilidade e necessidade pública ou interesse social, mediante o ressarcimento atualizado do valor pago, bem como indenização das benfeitorias úteis e necessárias.

Art. 22. O Incra, a qualquer tempo, independente de notificação, poderá vistoriar o imóvel para verificar o cumprimento da função social e demais cláusulas contratuais.

§ 1º Constatado o descumprimento de qualquer das condicionantes da função social, ou disposições contratuais, o contratante será notificado para apresentar defesa no prazo de 15 dias, a contar do recebimento da notificação.

§ 2º Decorrido o prazo de 15 dias, independente da apresentação de defesa, a matéria será apreciada pela Divisão de Ordenamento da Estrutura Fundiária e

Procuradoria Regional, com posterior submissão ao Superintendente Regional que determinará as providências cabíveis com vistas à nulidade do título e a retomada do imóvel.

Art. 23. O passivo ambiental identificado no Laudo de vistoria será objeto de Termo de Ajuste de Conduta- TAC, a ser firmado entre o órgão ambiental e o Licitante Vencedor, condicionando a titulação à sua assinatura.

CAPÍTULO IX

DO VALOR E DO PAGAMENTO

Art. 24. No caso de licitação do imóvel, com expedição de Título de Domínio, sob condição resolutiva, o valor mínimo corresponderá ao valor de mercado da terra nua constante no Laudo de Vistoria e Avaliação.

Parágrafo único. O pagamento do Título de Domínio, sob condição resolutiva será efetuado à vista ou a prazo de acordo com as condições seguintes:

I – à vista quando o vencedor da concorrência for o licitante não ocupante; ou

II – à vista ou a prazo, em até 05(cinco) prestações anuais e sucessivas, quando o vencedor da concorrência for licitante ocupante.

Art. 25. No caso de licitação do imóvel, com expedição de Contrato de Concessão de Direito real de Uso do imóvel, o valor mínimo deverá ser 30% do valor de mercado da terra nua constante no Laudo de Vistoria e Avaliação.

Parágrafo único. O pagamento da concessão de direito real de uso será efetuado à vista ou a prazo de acordo com as condições seguintes:

I – à vista quando o vencedor da concorrência for o licitante não ocupante; ou

II – à vista ou a prazo, em até 05 (cinco) prestações anuais e sucessivas, quando o vencedor da concorrência for licitante ocupante.

Art. 26. O valor das parcelas será corrigido monetariamente pela variação do Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna (IGP-DI), da Fundação Getúlio Vargas, ou outro que vier a substituí-lo, incidindo ainda juros de 6% a.a (seis por cento ao ano).

§ 1º O pagamento da primeira prestação ocorrerá um ano após a data da expedição do respectivo documento de titulação.

§ 2º Nos pagamentos à vista, os títulos só serão impressos mediante

comprovação de pagamento.

CAPÍTULO X

DISPOSIÇÕES GERAIS

Art. 27. A alienação de imóveis localizados em faixa de fronteira fica condicionada ao assentimento prévio do Conselho de Defesa Nacional- CDN.

Art. 28. Os casos omissos nesta Instrução serão dirimidos pelo Conselho Diretor desta Autarquia.

Art. 29. Esta Instrução entra em vigor na data de sua publicação.

ROLF HACKBART

NORMAS DE PUBLICAÇÃO

NORMAS DE PUBLICAÇÃO REVISTA DE DIREITO AGRÁRIO

1. Os trabalhos para publicação na Revista de Direito Agrário deverão seguir as seguintes normas, especialmente em razão da necessidade de padronização e uniformização dos textos.

2. Os trabalhos deverão ser enviados, preferencialmente, por e-mail, para o Conselho Editorial da Revista de Direito Agrário (revistadedireitoagrario@mda.gov.br). Poderá ser utilizado qualquer processador de texto desde que o arquivo seja salvo em RTF (*Rich Text Format*), comum a todos os processadores de texto.

3. Os trabalhos deverão ter, no mínimo, dez e, no máximo, vinte laudas, incluindo sumário, resumo, anexos e bibliografia. Os parágrafos devem ser alinhados à esquerda. Podem ser usados recuos, deslocamentos ou espaçamentos para hipótese de transcrição de texto doutrinário, jurisprudencial ou legislativo que ultrapasse três linhas.

4. Os trabalhos devem ter como fonte a Times New Roman, corpo 12. Os parágrafos devem ter entrelinha 1,5; as margens superior e inferior, 2,5 cm, e as laterais, 3,0 cm. O tamanho do papel deve ser A4.

5. Os trabalhos deverão ser precedidos por uma folha na qual deverá constar os seguintes dados: o título do trabalho, o nome do autor (ou co-autores), a situação acadêmica, os títulos, as instituições às quais integre e a principal atividade exercida.

6. As referências bibliográficas deverão ser feitas de acordo com as normas da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT), em notas de rodapé.

7. Os trabalhos deverão ser precedidos por um breve resumo do mesmo (recomenda-se dez linhas no máximo) e de um sumário, no qual deverão constar os itens do texto.

8. Todo destaque que se pretenda conferir ao texto impresso deve ser feito com o

uso do itálico, não devendo ser usado, em qualquer hipótese, o negrito ou sublinhado. Citação de textos de outros autores deverá ser feita em itálico (quando o tamanho da citação não ultrapassar três linhas) ou em redondo (quando houver o emprego de recuo, deslocamento, nos casos em que a transcrição ultrapasse três linhas).

9. A seleção dos trabalhos para a publicação fica a cargo do Conselho Editorial da Revista.



Ministério do
Desenvolvimento Agrário

