

Terras Quilombolas: Balanço 2008

Na “agenda quilombola”, o ano de 2008 foi marcado pelas discussões envolvendo a nova norma do Incra para regulamentação do processo de titulação das terras quilombolas.

Os debates, iniciados ainda no segundo semestre de 2007, prosseguiram ao longo de 2008 até 01 de outubro, quando foi publicada a Instrução Normativa Incra nº 49 que oficializou os novos procedimentos para a identificação e a titulação das terras quilombolas. Os reiterados protestos do movimento quilombola e seus parceiros não foram capazes de impedir o retrocesso.

A nova norma é um claro recuo do governo frente às pressões contrárias à garantia dos direitos territoriais das comunidades quilombolas¹. Constitui também um flagrante desrespeito ao direito à auto-identificação garantido na Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) e no Decreto 4.887/2003.

O processo de consulta convocado pela Advocacia Geral da União para debater a minuta da norma com os quilombolas foi também alvo de duras críticas. Celebrada como a primeira consulta prévia em cumprimento a Convenção 169 da OIT, o evento apresentou sérias falhas no processo de convocação, preparação e na sua realização que acabaram por descaracterizá-lo como uma verdadeira consulta livre, prévia e informada².

0 Placar das Titulações

No ano de 2008, 23 comunidades quilombolas receberam o título de suas terras emitido pelos governos dos estados do Pará, Piauí e Maranhão (ver quadro na página seguinte). Assim, o total de comunidades quilombolas com terras tituladas no Brasil subiu para 159. São 96 territórios quilombolas regularizados que somam 980.863,5111 hectares. Ainda um número muito pequeno se considerarmos que em nosso país existem mais de 3.000 comunidades.

¹ Para saber mais, consulte: *Governo Patrocina Retrocesso: As Novas Regras para Titulação*
http://www.cpisp.org.br/terras/html/pesquisa_porque_governo.asp

² Consulte: *O Direito à Consulta Livre, Prévia e Informada: os limites da “consulta aos quilombolas”*
<http://www.cpisp.org.br/acoes/upload/arquivos/Artigo%20-%20Consulta%20Quilombola.pdf>

O governo federal não titulou nenhuma terra quilombola em 2008. Trata-se de um placar ainda pior que o do ano de 2007, quando o governo federal entregou apenas dois títulos.

Terras de Quilombo Tituladas em 2008 por Órgão Expedidor					
Terra Quilombola	Comunidades	Famílias	Dimensão (ha)	Município	UF
Títulos Concedidos pelo Instituto de Terras do Pará					
2º Distrito	Vizânia, Itabatinga, Uxizal, Santo Antônio de Viseu, Mangabeira, São Benedito de Viseu, Porto Grande	400	17.220,3792	Mocajuba	PA
Abacatal - Aurá*	Abacatal - Aurá	53	265,3472	Ananindeua	PA
Jacarequara	Jacarequara	55	1.236,991	Santa Maria do Para	PA
Laranjituba/África *	Laranjituba, África	48	1.108,18	Moju	PA
Macapazinho	Macapazinho	33	68,7834	Santa Isabel do Para	PA
Matias	Matias	60	1.424,67	Cametá	PA
Menino Jesus	Menino Jesus	12	306,5891	São Miguel do Guamá	PA
Moju-Miri	Moju-Miri	28	874	Moju	PA
Ribeira do Jambu-Açu	Ribeira do Jambu-Açu	62	1.303,5089	Moju	PA
Samaúma	Samaúma	12	214	Abaetetuba	PA
Tipitinga	Tipitinga	27	1.624,1271	Santa Luzia do Para	PA
11 territórios	18 comunidades	790	25.646,58		
Títulos Concedidos pelo Instituto de Terras do Piauí					
Fazenda Nova	Fazenda Nova	168	5.592,50	Isaías Coelho	PI
Morrinhos	Morrinhos	146	2.532,8489	Isaías Coelho	PI
2 territórios	2 comunidades	314	8.125,35		
Títulos Concedidos pelo Instituto de Terras do Maranhão					
Cotovelo	Cotovelo	55	1.239	Pinheiro	MA
Campo Redondo	Campo Redondo	38	1.522	Bacabal	MA
Pedrinhas	Pedrinhas	28	129	Anajatuba	MA
3 territórios	3 comunidades	121	2.890		

* Ampliação de área já titulada.

Fontes: Iterpa, Centro de Cultura Negra do Maranhão, Iterma e Incra.

A Evolução dos Processos Administrativos

O Incra não tem realizado as titulações, tampouco conseguido avançar na condução dos processos de regularização das terras quilombolas. Dados de dezembro de 2008 indicam que dos mais de 600 processos abertos pelo Incra somente 220 tiveram algum andamento. O restante apenas recebeu um número de protocolo.

Em 2008 apenas 10 portarias de reconhecimento de terras quilombolas foram assinadas pelo Presidente do Incra.

Portarias do Presidente do Incra publicadas em 2008					
UF	Território	Hectares	Data de publicação	nº de Famílias	Fonte
AL	Povoado Tabacaria	410,9756	02.10.2008	89	SR 22/D.O.U.
BA	Salamina Putumuju	2.061,56	09.12.2008	40	Site do Incra/D.O.U.
MT	Lagoinha de Baixo	2.514,97	08.09.2008	50	Site do Incra/D.O.U.
	Mata Cavalo	14.690,34	31.10.2007 24.06.2008	418	Site do Incra/D.O.U.
PA	Cacau e Ovos	3.552,82	02.01.2008	44	Site do Incra/D.O.U.
	Campo Verde, Igarapé Dona, Ipanema e Santo Antônio	5.802,17	03.12.2008	180	Site do Incra/D.O.U.
RJ	Santana	722,8845	09.06.2008	28	Site do Incra/D.O.U.
RN	Acauã	540,5138	20.03.2008	47	Site do Incra/D.O.U.
	Jatobá	219,1934	02.01.2008	18	Site do Incra/D.O.U.
SE	Lagoa dos Campinhos	1.263,95	09.12.2008 10.12.2008	91	Site do Incra/D.O.U.

Somente 19 relatórios técnicos de identificação e delimitação (RTID) foram publicados em 2008 sendo que 06 deles são republicações de anos anteriores (confira quadro na página seguinte).

Essa realidade, infelizmente, não parece que irá melhorar em curto prazo. Especialmente agora com as novas normas do Incra que tornaram o processo de titulação ainda mais lento e difícil de ser concluído.

RTIDs Publicados em 2008					
UF	Território	Hectares	Data de publicação	nº de Famílias	Fonte
BA	Nova Batalhinha	7.473,00	29.08.2006 30.08.2006 21.08.2008	20	Site do INCRA/D.O.U.
CE	Alto Alegre, Adjacências e Base	588,2774	11.12.2008 15.12.2008	375	D.O.U.
	Queimadas	8.278,33	11.12.2008 15.12.2008	96	D.O.U.
ES	Linhaquinho	9.542,57	13.04.2006 19.12.2006 20.12.2006 27.12.2006 03.03.2008 04.03.2008	41	D.O.U.
	Monte Alegre	1.095,75	26.09.2008 29.09.2008	102	D.O.U.
	Retiro	519,516	24.10.2007 25.10.2007 06.08.2008	77	RTID
MA	Alcântara	78.105,35	04.11.2008	3.500	Notícia site Incra (20/11/08)/D.O.U.
	Santa Rosa	7.316,51	10.10.2008 13.10.2008 14.10.2008	*	D.O.U.
MS	São Miguel	420,6821	21.12.2007 24.12.2007 14.07.2008	21	SR 16/D.O.U.
PA	Arapemã	3.828,98	23.11.2005 24.11.2005 27.10.2008 28.10.2008	74	SR 01
	Bom Jardim	2.654,86	10.11.2008	49	SR 01/D.O.U.
	Saracura	2.889,96	24.11.2005 27.10.2008 28.10.2008	137	SR 30
PE	Contendas	2.087,34	27.10.2008 28.10.2008	46	Notícia Site Incra (12/12/06)/D.O.U.
PI	Fazenda Nova	836,6055	09.12.2008 10.12.2008	168	D.O.U.
	Sabonete	1.962,25	09.12.2008 10.12.2008	47	D.O.U.
RS	Manoel Barbosa	125,8468	10.03.2008 11.03.2008	65	D.O.U.
RJ	Sacopã	2,39163	01.02.2008 28.02.2008	6	SR 07/D.O.U.
RO	Santo Antônio	41.600	04.12.2008 05.12.2008	*	D.O.U.
SP	São Miguel Arcanjo do Morro Seco	164,6869	03.09.2008	*	D.O.U.

As Disputas no Judiciário

Levantamento da CPI-SP indica que pelo menos 61 terras quilombolas são alvo de ação judicial. Tais dados nos permitem afirmar que as disputas judiciais relativas a territórios quilombolas ainda envolvem um número restrito de comunidades e até o momento não se verificou uma forte tendência de aumento na judicialização dos conflitos.

O impacto de tais questionamentos no andamento dos processos administrativos de titulação parece ser ainda limitado. Segundo os dados disponíveis, as iniciativas junto ao Judiciário visando paralisar os processos atingem apenas 14 terras quilombolas – um número pequeno diante dos mais de 600 processos administrativos em curso no Incra.

Ao final de 2008, decisões judiciais haviam afetado a continuidade de quatro processos no Incra. Em outras sete ações as decisões foram favoráveis à continuidade dos procedimentos de titulação. Duas ações não contavam com decisões até o final do ano passado e uma ação estava em situação ainda indefinida.

Ações Ajuizadas em 2008

O monitoramento da CPI-SP identificou, ao longo de 2008, a propositura de 28 novas ações judiciais relativas a 15 terras quilombolas. Desse total, 21 são contrárias aos interesses quilombolas e 7 em defesa de seus direitos.

Ações em Defesa dos Quilombolas					
Terra	UF	Ação	Justiça	Requerente	Requerido
Linhação	ES	Cautelar Inominada	Fed.	Incra	Aracruz Celulose
Alcântara	MA	Cautelar Inominada	Fed.	MPF	Agencia Espacial Brasileira, Alcântara Cyclone Space e ATECH
Santarém	MA	Ação Declaratória Incidental	Est.	Advogado do Centro de Cultura Negra do Maranhão	Particular
Marques	MG	Ação Civil Pública	Fed	MPF	Estado de MG, FEAM, FCP, Construtora Queiroz Galvão
Santana	MT	Ação Civil Pública	Fed.	MPF	Incra
Arapemã	PA	Ação Civil Pública	Fed.	Incra e MPF	Dinair Correa Cardoso e outros
Rio Gurupá	PA	Ação Civil Pública	Fed.	MPF	Liberato Magno da Silva Castro

Na defesa dos quilombolas no Judiciário continua tendo destaque o papel do Ministério Público Federal, autor de cinco ações, sendo uma em conjunto com o Incra.

Dentre as ações contrárias aos quilombolas, chama atenção a situação de Barra de Parateca na Bahia: 14 das 21 ações levantadas em 2008 têm como alvo essa comunidade. A maior parte são ações possessórias propostas por particulares contra os quilombolas e a associação de Barra de Parateca.

Dentre as 28 ações ajuizadas em 2008, temos conhecimento de 5 que tiveram como objetivo questionar o procedimento administrativo de regularização conduzido pelo Incra no caso das comunidades quilombolas Barra do Parateca (BA), Água Morna (PR), Paiol da Telha (PR), Acauã (RN) e Pontal dos Crioulos (SE). Trata-se de um número menor do que o registrado em 2007 quando verificamos 7 ações com esse objetivo³.

Decisões em 2008

A CPI-SP tem conhecimento de 43 decisões judiciais tomadas ao longo de 2008 em processos envolvendo comunidades quilombolas. Desse total, 19 podem ser consideradas favoráveis aos quilombolas, 23 contrárias e uma sem julgamento de mérito.

Dentre as 23 decisões contrárias, 10 envolvem a comunidade de Barra do Parateca. Trata-se de liminares em ações possessórias movidas por particulares contra a comunidade.

Com relação especificamente às ações que questionam o procedimento administrativo de titulação, no ano de 2008, 5 casos registraram decisões favoráveis ao Incra e outros 3 casos resultaram em decisões contrárias (ver tabela na página seguinte).

Houve também uma sentença de extinção do processo sem julgamento do mérito em ação de interdito proibitório movida contra o Incra e a Associação da Comunidade Negra Rural de Água Morna (no Paraná) requerendo o trancamento de quaisquer atos de identificação, reconhecimento, delimitação e demarcação das terras. Os autores entraram com apelação que foi recebida nos efeitos suspensivo e devolutivo, mas ainda aguarda resolução de mérito.

³ Registramos ainda o caso de Sabonete (PI), alvo de uma ação de interdito proibitório, que teve em 07.12.06 liminar impedindo a realização de qualquer tipo de marcação ou medida capaz de atingir a posse mansa e pacífica do requerente até o provimento final da demanda. A decisão resultou na determinação para paralisação do processo administrativo em 2006.

Ações visando paralisar procedimentos de titulação Decisões Favoráveis ao Incra em 2008			
Comunidade	UF	Ação/Objeto	Decisão
Paiol da Telha	PR	Ação Ordinária visando o encerramento do procedimento de titulação e a determinação para que o INCRA seja impedido de iniciar novo procedimento sem ter autorização judicial específica	Antecipação da tutela (09.04.08) e posterior provimento (01.07.08) de Agravo proposto pelo INCRA para cassar antecipação da tutela que havia sido parcialmente deferida em favor dos particulares (em 22.02.08)
Pedra do Sal	RJ	Mandado de Segurança visando suspender atos de delimitação e demarcação perpetrados pelas autoridades e declarar nulos os processos administrativos de titulação	Deferimento de liminar (19.02.08) em Agravo proposto pelo INCRA para cassar liminar em favor dos particulares (04.10.07)
São Miguel	RS	Ação Ordinária visando sustar os efeitos da Portaria 258 do INCRA (publicação de RTID).	Antecipação da tutela indeferida (08.01.08)
Pontal dos Crioulos	SE	Ação Ordinária visando anulação do procedimento de titulação	Antecipação da tutela indeferida (13/10/08)
Invernada dos Negros	SC	Ação Ordinária visando anulação dos atos praticados nos processos administrativos de titulação	Liminar indeferida (25.07.07 e 02.09.08) Antecipação da tutela em agravo dos autores também indeferida (03.10.08)

Ações visando paralisar procedimentos de titulação – Decisões Contrárias ao Incra em 2008			
Comunidade	UF	Ação/Objeto	Decisão
São Francisco do Paraguaçu	BA	Cautelar Inominada visando a suspensão do procedimento administrativo de titulação.	Nova liminar (16.01.08) * Procedimento do INCRA paralisado desde 17.09.07
Linharinho	ES	Mandado de Segurança visando a suspensão do procedimento administrativo do Incra	Apelação proposta por particulares contra sentença favorável aos quilombolas julgada procedente (18.04.08) * Procedimento do INCRA paralisado desde 18.04.08
Acauã	RN	Ação Ordinária	Efeito suspensivo deferido em agravo do autor (29.09.08) cassando liminar que havia sido favorável ao INCRA * Procedimento do Incra paralisado desde 29.09.08

No conjunto de decisões favoráveis, temos duas decisões de segunda instância: o acórdão de Paiol da Telha (no Paraná) e a liminar da Pedra do Sal (no Rio de Janeiro).⁴

O acórdão do Tribunal Regional Federal – 4ª Região, publicado em 30 de julho de 2008, reconhece a constitucionalidade do Decreto n.º 4.887/2003 e afirma que:

“Na interpretação das normas constitucionais há que se ter em conta: [...] ‘a máxima efetividade, de forma que a uma norma constitucional deve ser atribuído o sentido que maior eficácia lhe dê’ [...] A edição de lei em sentido formal, em princípio, é desnecessária [...] porque, estando presentes todos os elementos necessários para a fruição do direito, desnecessária a edição de lei formal, podendo, pois, o procedimento ser regulamentado por decreto [...]”.

A decisão sustenta também que, além de amparado na Constituição Federal de 1988, o Decreto n.º 4.887/2003 está embasado na Convenção 169 da OIT. Já com relação à auto-atribuição, a decisão estabelece que o critério de auto-atribuição não destoaria da previsão do art. 1º.2 da Convenção 169 da OIT.

A decisão de Pedra do Sal também reafirma a auto-aplicabilidade do artigo 68. O seu autor, o Juiz Federal Cesar Augusto Bearsi argumenta que o Decreto 4.887/2003 não pode ser entendido como inconstitucional pois apenas regulamenta o procedimento de titulação, e não o direito das comunidades quilombolas à sua terra. O que lhes assegura o direito é o artigo 68 do ADCT da Constituição Federal que é norma constitucional auto-aplicável e não depende, portanto, de regulamentação infraconstitucional que o estabeleça.

Dentre as decisões contrárias chama atenção o caso de Linharinho, pois o processo judicial se encontra em estágio avançado, sendo vitoriosa a autora da ação, a empresa Aracruz Celulose. A sentença judicial de primeira instância, que havia garantido vitória ao Incra, foi revertida com o julgamento favorável da apelação proposta pela empresa. O Incra tentou propor Recurso Especial ao STJ e Recurso Extraordinário ao STF para reverter o julgamento, mas o Tribunal Regional Federal - 2ª Região não admitiu os recursos. Ainda resta o juízo de admissibilidade a ser feito pelos próprios tribunais superiores.

⁴ Confira o texto das decisões na Seção Jurisprudência de <http://www.cpisp.org.br/acoes>

Para saber mais, consulte:

Terras Tituladas e Processos no Incra: www.cpisp.org.br/terras
Ações Judiciais e Terras Quilombolas: www.cpisp.org.br/acoes
Quilombos e a Legislação: www.cpisp.org.br/htm/leis/

Créditos

As informações apresentadas no presente documento são resultado do programa de monitoramento "Comunidades Quilombolas e Direitos Territoriais" desenvolvido pela Comissão Pró-Índio de São Paulo com o apoio financeiro de ICCO.

As pesquisas são realizadas por Ana Carolina Chasin e Daniela Perutti, com o apoio de Carolina Bellinger e a coordenação de Lúcia M. M. de Andrade.



Comissão Pró-Índio
de São Paulo

Rua Padre Carvalho, 175
05427-100 São Paulo
Fone/fax: (11) 35188961/ 3814 7228
Email: cpisp@cpisp.org.br