

DIREITOS ÉTNICOS, CONFLITOS FUNDIÁRIOS: a judicialização da disputa pelos territórios quilombolas

Ana Carolina da Matta Chasin¹

Resumo:

O artigo aborda a judicialização dos conflitos que envolvem direitos territoriais de comunidades quilombolas. A partir de um mapeamento de ações judiciais relacionadas a essa questão (realizado entre 2005 e 2009), a análise apresenta uma caracterização das demandas que chegam ao Poder Judiciário e de como este responde a elas, conferindo especial atenção à análise comparativa entre o tratamento dispensado às ações que visam promover os direitos e aquelas que o contestam. Tal análise nos permite reconhecer múltiplas facetas assumidas pela atuação do Poder Judiciário ante essas demandas e demonstrar que o óbice à efetiva titulação das terras não resulta da intervenção dos órgãos judiciais.

Palavras-chaves: comunidades quilombolas; grupos étnicos; direitos territoriais; judicialização; Poder Judiciário.

¹ Doutoranda em Sociologia pela Universidade de São Paulo (USP).

Apresentação

No dia 1º de julho de 2010, a comunidade remanescente de quilombo Ivaporunduva, situada na cidade de Eldorado (região do Vale do Ribeira, Estado de São Paulo), teve o título de sua terra registrado no cartório de imóveis do município. O registro em cartório é a última etapa de um longo processo de luta pela regularização fundiária do território da comunidade. Com essa medida, a Associação dos Remanescentes de Quilombo de Ivaporunduva passa a ser oficialmente reconhecida como proprietária da área em que os comunitários vivem. O título, expedido em 20 de março do mesmo ano pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), é coletivo e intransferível: a nenhum membro da comunidade é autorizada a venda, separação ou sublocação de suas terras.

Essa conquista só foi possível graças a uma decisão do Poder Judiciário. Em 15 de dezembro de 2008, o Tribunal Regional Federal realizou o julgamento de um recurso judicial, determinando que a União Federal emitisse o título das áreas “ocupadas pela Comunidade Remanescente de Quilombo de Ivaporunduva”, bem como providenciasse seu respectivo registro imobiliário. Essa decisão confirmou a sentença de primeira instância que havia sido proferida em dezembro de 2002 no âmbito da ação declaratória nº 94.0020556-2.²

Proposta em agosto de 1994, a ação judicial tinha como autores pessoas da própria comunidade de Ivaporunduva. Assistidos por advogados ligados ao movimento social, os autores requeriam que a União Federal (e alguns outros órgãos públicos) os declarasse “remanescentes de comunidades de quilombos”, e adotasse as medidas necessárias à delimitação, demarcação e emissão de um título hábil para registro em cartório. Passados quase 16 anos, sua reivindicação foi finalmente atendida.

Ivaporunduva foi a segunda comunidade quilombola que utilizou a via judicial para obrigar o Estado brasileiro a titular seu território. No ano anterior, o Ministério Público Federal (MPF) havia proposto duas ações judiciais em defesa dos direitos da comunidade de Rio das Rãs, na Bahia. Também nesse caso a comunidade foi vitoriosa - a principal ação foi julgada procedente em 1999, sendo a decisão de primeira instância confirmada pelo Tribunal em 2006 - e, em 2000, o título da terra foi expedido pela Fundação Cultural Palmares (órgão

² O sistema de justiça brasileiro é dividido em diferentes instâncias. A primeira instância é integrada por juízes responsáveis por conduzir as ações até a sentença (julgamento). A segunda é exercida pelos desembargadores, que atuam em órgãos colegiados nos tribunais. As partes envolvidas numa ação podem entrar com recursos, questionando tanto a sentença do juiz quanto outras decisões que são tomadas durante o processo, e estes são julgados por essa segunda instância. Esse órgão recebe, na justiça estadual, o nome de Tribunal de Justiça; e, na justiça federal, a denominação de Tribunal Regional Federal. Acima deles estão os tribunais superiores: Supremo Tribunal Federal e Superior Tribunal de Justiça.

ligado ao Ministério da Cultura que, à época, era responsável pelas titulações). Em ambos os casos a estratégia judicial se apoiou no direito ao título da terra garantido a essas comunidades pela Constituição Federal de 1988.

Enquanto a comunidade de Ivaporunduva obtinha a emissão e registro do título da sua terra, a comunidade quilombola Barra do Parateca, situada em Carinhanha, no sudoeste do Estado da Bahia, sofria os efeitos de um mandado de reintegração de posse que autorizava a Polícia Federal a intervir na área e remover seus moradores.³ No dia 26 de maio de 2010, em plena greve do Judiciário, o mandado de reintegração de posse foi executado e 250 famílias quilombolas, além de serem expulsas de suas terras, tiveram casas e roças destruídas.⁴ Proposta em agosto de 2008 por um suposto proprietário das terras, a ação judicial que o originou apresenta uma demanda possessória que, desconsiderando a identidade do grupo, trata os quilombolas do mesmo modo que lidaria com “invasores comuns”. Trata-se de uma, em um conjunto de dez ações possessórias propostas por diferentes proprietários locais logo após a fundação da Associação Agropastoril Quilombola de Barra do Parateca. Todas foram vitoriosas com o deferimento do pedido liminar e o posterior cumprimento de alguns mandados de reintegração de posse.

O contraste entre esses dois casos - ocorridos na mesma época - ilustra o perfil das demandas que ingressam no sistema de justiça envolvendo a disputa pelo direito à terra de comunidades quilombolas, bem como as múltiplas facetas assumidas pela atuação do Poder Judiciário diante dessas provocações. Por um lado, uma ação proposta visando efetivar um direito constitucional; por outro, o ajuizamento de uma ação possessória comum. Em que pese o evidente contraste, ambos os pedidos foram atendidos: no primeiro caso em favor, no segundo contra os quilombolas. O primeiro levou dezesseis anos para ser efetivado, enquanto a reintegração de posse ocorreu menos de dois anos após a proposição da ação.

Bastante emblemáticos, esses dois casos, no entanto, não esgotam os modos pelos quais o Judiciário é chamado a intervir nessas disputas territoriais. Amparado em mapeamento - realizado entre 2005 e 2009 - das ações judiciais relacionadas a essa questão,

³ A reintegração de posse é uma modalidade de ação possessória que pode ser proposta por um proprietário particular que teve seu imóvel “esbulhado” (usurpado, ocupado). Se o juiz entender que o autor da ação está com a razão, concede a liminar determinando a desocupação imediata da área (o que é realizado através do mandado de reintegração de posse). A liminar - ou antecipação da tutela - é uma decisão judicial provisória, tomada pelo juiz no início do processo, que pode ser posteriormente confirmada ou não na sentença judicial.

⁴ Ver Nota Pública, redigida pela Associação Agropastoril Quilombola de Barra do Parateca, Associação de Advogados de Trabalhadores Rurais no Estado da Bahia, Movimento dos Trabalhadores Assentados, Acampados e Quilombolas, Comissão Pastoral da Terra – CPT/Centro Oeste da Bahia, em 27 de maio de 2010. Disponível em: <<http://www.cimi.org.br/?system=news&action=read&id=4698&eid=142>>. Acesso em 18 set. 2010.

esse trabalho tem por objetivo apresentar uma caracterização dessas demandas (quem são os atores, quando buscam uma resposta do sistema de justiça, quais argumentos são mobilizados) e destrinçar as respostas dadas pelas instâncias do Judiciário (quais os critérios utilizados nos julgamentos, como é interpretado o direito em questão, quais têm sido os resultados das decisões judiciais e qual o impacto dos julgamentos na efetiva concretização do direito à terra). Antes de discutir propriamente esses dados, parece importante a apresentação de um panorama da situação geral das comunidades quilombolas no Brasil a fim de melhor contextualizar a análise.

Comunidades quilombolas no Brasil

Conhecidas atualmente como “comunidades quilombolas”, as “remanescentes das comunidades de quilombos” encontram-se espalhadas por todo território nacional⁵. Seus direitos foram estabelecidos primeiramente no Brasil com a Constituição Federal de 1988. O artigo 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) estabelece que “aos remanescentes das comunidades dos quilombos que estejam ocupando suas terras, é reconhecida a propriedade definitiva, devendo o Estado emitir-lhes títulos respectivos”. Também os artigos 215 e 216 da Constituição, que tratam do patrimônio cultural brasileiro, estabeleceram a proteção às manifestações afro-brasileiras e o tombamento de documentos e sítios detentores de “reminiscências históricas dos antigos quilombos”.⁶

Não se sabe ao certo quantas comunidades quilombolas existem no Brasil. Dados oficiais reconhecem hoje a existência de 1.523 comunidades, distribuídas por 24 estados do país.⁷ A Coordenação Nacional de Articulação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas (CONAQ) aponta para a existência de mais de três mil comunidades.

⁵ Em que pese a existência de leituras diferenciadas, convencionou-se interpretar que a caracterização de uma comunidade como quilombola está associada a sua descendência do campesinato negro. É a passagem da condição de escravo para a de camponês livre que definiria um antigo “quilombo”, independentemente da estratégia utilizada pelo movimento de resistência. Além da fuga com ocupação de terras livres – estratégia já amplamente difundida por materiais didáticos – o recebimento de terras como pagamento por serviços prestados ao Estado, como heranças, doações, compras ou mesmo permanência em terras privadas cujos proprietários não deixaram sucessores, também constituíram meios recorrentes de formação dessas comunidades (Andrade e Trecanni, 2000, p. 602). Um documento elaborado pela Associação Brasileira de Antropologia (1994) aborda o assunto.

⁶ A década de 1980 é marcada pelo estabelecimento de disposições constitucionais que garantiram o direito à terra de comunidades “afro-latinas” (também conhecidas por *cimarrones* ou *creoles*) em Honduras, Nicarágua, Colômbia e Equador. Para um panorama do contexto latino-americano do período, ver Thorne (2003).

⁷ Informação retirada do “Cadastro de Remanescentes das Comunidades dos Quilombos” em 08 de setembro de 2010. Esse cadastro contém a relação das comunidades que receberam da Fundação Cultural Palmares uma Certidão de “autodefinição como remanescentes dos quilombos”. O registro é permanentemente atualizado e disponibilizado ao público (www.palmares.gov.br).

Distintas legislações vêm, desde a promulgação da Constituição de 1988, regulamentando os procedimentos para a titulação de terras. Em nível federal, é possível identificar três momentos desse processo: uma primeira fase (1995 a 1998) em que o órgão responsável pelas titulações era o Instituto Nacional de Colonização em Reforma Agrária (INCRA); a segunda (1998 a 2002), em que tal incumbência havia sido transferida para a Fundação Cultural Palmares; e a terceira (a partir de 2003), com o retorno da competência ao INCRA. Durante a vigência de cada uma delas, uma série de titulações foi realizada.⁸

O total de titulações efetuadas, tanto pelo Governo Federal quanto pelos Institutos de Terras estaduais⁹, ainda é proporcionalmente pequeno em comparação ao universo de comunidades existente no país. Até o final de 2009, 179 comunidades quilombolas tiveram seu território regularizado, o que representa menos de 12% do total de comunidades oficialmente identificadas pelo Governo Federal. Essas 179 comunidades vivem em 101 territórios, que na sua totalidade somam 957.554,1810 hectares e abrigam uma população de aproximadamente 11.245 famílias.¹⁰

Desde o ano de 2003, a norma federal que regulamenta o “procedimento para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação, desintrusão, titulação e registro das terras das comunidades quilombola” é o Decreto 4.887 (de 20 de novembro desse mesmo ano). Sua edição atendeu às expectativas do movimento social e seus aliados: além de devolver ao INCRA a competência para titulação, instituiu a possibilidade de desapropriação de propriedades incidentes em terras de quilombos e adotou o critério da auto-identificação para conceituação de comunidade quilombola. Sua publicação ensejou, assim, a articulação de setores sociais contrários às titulações e a via judicial foi uma das estratégias acionadas como parte dessa reação. Em junho de 2004, o então Partido da Frente Liberal (PFL) - atualmente denominado Democratas (DEM) - ajuizou uma ação direta de inconstitucionalidade (ADIN nº 3239) no Supremo Tribunal Federal (STF), requerendo sua impugnação. Seis anos depois de ter sido proposta, ainda não havia sido julgada. Enquanto

⁸ Para uma reconstituição dessas regulamentações e das titulações realizadas em cada um desses momentos, ver Chasin (2009).

⁹ Os títulos estaduais foram expedidos pelos governos do estado do Pará, do Maranhão, de São Paulo, do Piauí, da Bahia, de Mato Grosso do Sul e do Rio de Janeiro. Esses estados possuem regulamentações próprias com relação à titulação de terras quilombolas. Uma coletânea da legislação envolvendo a temática quilombola pode ser visualizada na página *Quilombos e a Legislação*, da Comissão Pró-Índio de São Paulo (<http://www.cpis.org.br/htm/leis>).

¹⁰ Dados disponibilizados no documento *Terras Quilombolas - Balanço 2009* (CPI, 2010). No primeiro semestre de 2010, dois novos títulos foram expedidos: o primeiro - mencionado anteriormente - foi expedido pelo INCRA em benefício da comunidade de Ivaporunduva; já o segundo foi expedido pelo Instituto de Terras do Estado do Pará (ITERPA) em benefício da comunidade de Nossa Senhora do Livramento (situada entre os municípios de Igarapé-Açu e Nova Timboteua, no nordeste do estado).

isso, o decreto continua válido e o INCRA não encontra impedimento geral para seguir regularmente os trabalhos necessários à titulação das terras.¹¹

A judicialização dos conflitos

A ADIN nº 3239 foi a única ação judicial contrária à efetivação do direito à terra das comunidades quilombolas até hoje proposta no Supremo Tribunal Federal. Nesse mesmo órgão também tramita a ADIN nº 4269 (de julho de 2009), proposta pelo Ministério Público Federal contra uma lei - nº 11.952/2009 - que permite a “regularização” em favor de terceiros de terras situadas na Amazônia Legal e ocupadas por comunidades quilombolas. O órgão máximo do Poder Judiciário brasileiro encontra-se, assim, diante de duas ações diretas de inconstitucionalidades envolvendo a disputa fundiária de comunidades quilombolas: uma contrária e uma favorável a esses grupos.

A pesquisa que aqui apresentamos encontrou, além dessas duas, outras 222 ações judiciais envolvendo territórios quilombolas.¹² Foram propostas majoritariamente perante varas judiciais de primeira instância, tendo como parte envolvida uma comunidade quilombola específica, suas lideranças, o INCRA ou a Fundação Cultural Palmares. Não possuem a mesma abrangência que as ações propostas no Supremo Tribunal Federal, nem desfrutam da mesma notoriedade.¹³ Não obstante, apresentam indubitável relevância diante da preocupação de se conhecer as disputas envolvendo as diferentes comunidades do país. Apenas um mapeamento dessas ações nos permite rastrear as demandas específicas dessas

¹¹ Ao final de 2009, as superintendências regionais do INCRA haviam aberto 955 procedimentos administrativos de titulação de territórios quilombolas (CPI, 2010). Ao longo do texto, utilizaremos o termo *procedimento administrativo* para nos referir justamente a esses processos de titulação em curso no INCRA.

¹² Os dados apresentados foram coletados no âmbito da pesquisa “Ações Judiciais e Terras de Quilombo”, realizada pela autora entre os anos de 2006 e 2009 junto à Comissão Pró-Índio de São Paulo (CPI/SP). A pesquisa está restrita ao universo de ações que foram localizadas, seja através do acompanhamento de notícias, seja por meio da busca nos *sites* dos tribunais, ou ainda através do repasse de informações por colaboradores (funcionários do INCRA, do MPF e de outros órgãos governamentais; advogados e membros de organizações não-governamentais; além de outros apoiadores do movimento quilombola). Supõe-se que uma gama de ações judiciais referentes ao tema possa ter ficado de fora do levantamento. Para acessar mais informações sobre a pesquisa, conferir o texto integral de parte das decisões mencionadas e acompanhar as atualizações realizadas a partir do início de 2010, ver a página <www.cpis.org.br/acoes>.

¹³ Diversas ONGs e órgãos do governo se manifestaram no âmbito da ADIN nº 3239 na qualidade de *amicus curiae*: Sociedade Brasileira de Direito Público, Conectas Direitos Humanos, Instituto Pró-Bono, Centro pelo Direito à Moradia contra Despejos, Justiça Global, Instituto Socioambiental, Instituto Polis, Fetagri-Pará, Procuradoria Geral do Estado do Pará e a Procuradoria Geral do Estado do Paraná, sustentando a constitucionalidade do decreto; Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil, a Confederação Nacional da Indústria, a Associação Brasileira de Celulose e Papel, a Sociedade Rural Brasileira e o Estado de Santa Catarina, defendendo sua inconstitucionalidade. *Amicus curiae* (amigo da corte) é um instituto jurídico por meio do qual faculta-se a um terceiro interessado que se manifeste perante o STF no julgamento de ADINs.

comunidades, bem como identificar de que modo o Poder Judiciário tem se posicionado na solução desses conflitos.

Das 224 ações judiciais levantadas, 151 estavam em curso no final de 2009.¹⁴ 80% delas foi iniciada em data posterior à publicação do Decreto 4.887/2003, permitindo afirmar que a sua edição ensejou reações dos setores sociais contrários à realização das titulações e, conseqüentemente, disputas entre o movimento quilombola e seus opositores. Envolviam 64 terras de quilombo localizadas em 20 estados do Brasil.

A maior parte delas (88 ações) foi proposta contra os quilombolas. Outras 60 têm como objetivo a defesa de seus direitos territoriais. Três foram classificadas como neutras.¹⁵ Essa divisão - entre ações favoráveis e ações contrárias - será adotada como ponto de partida para a apresentação dos dados levantados. A análise buscará, assim, identificar as demandas e respostas do Judiciário típicas de cada um desses grupos.

Caracterização do universo de ações favoráveis

As 60 ações favoráveis aos quilombolas levantadas pela pesquisa envolvem 36 comunidades situadas em 12 estados do país. Foram localizadas ações de naturezas distintas: ações civis públicas, cautelares, possessórias, ordinárias, mandado de segurança, usucapiões etc. A Tabela 1 apresenta a quantidade levantada para cada um desses tipos.

Tabela 1 - Ações judiciais favoráveis

Ação Civil Pública	25
Possessória	8
Desapropriação	7
Mandado de Segurança	6
Cautelar	3
Usucapião	3
ADIN	1
Ordinária (outras)	8
Total	61

¹⁴ Das restantes, 57 já haviam sido arquivadas e 16 encontravam-se suspensas. Essa exposição foca o grupo de ações em curso. Com essa escolha, propomos uma análise atual, ou seja, das demandas em andamento no Judiciário envolvendo a questão quilombola. Como ainda não estão finalizadas, essas ações podem eventualmente ser alvo de futuras decisões que interfiram em seus rumos.

¹⁵ Trata-se de ações discriminatórias - ação judicial que tem por finalidade a identificação e separação entre terras públicas e particulares - que envolvem as terras das comunidades de Camburi (duas ações) e Caçandoca (uma ação), ambas no Estado de São Paulo

O tipo de ação encontrado em maior proporção foi a ação civil pública.¹⁶ Foram levantados 25 casos. A maior parte deles está diretamente relacionada à regularização fundiária do território das comunidades: solicitam a instauração e conclusão do procedimento de titulação das áreas, demandam o reconhecimento ou declaração da comunidade como quilombola, questionam atos ou portarias contrários aos interesses quilombolas, requerem o direito da comunidade não ser expulsa de sua terra ou buscam garantir, de algum outro modo, o cumprimento dos direitos territoriais. Há também ações relacionadas à preservação do patrimônio histórico e cultural dos quilombolas, além de outras que têm por objetivo a proteção de comunidades ameaçadas por grandes empreendimentos (hidroelétricas, rodovias, mineradoras etc.).

Os autores são todos órgãos públicos (Ministério Público, Institutos de Terras, Procuradorias de Estado e a Fundação Cultural Palmares). O principal autor é o Ministério Público Federal, responsável pela proposição de 80% das ações civis públicas levantadas.¹⁷

No pólo passivo, estão tanto órgãos responsáveis pela realização das titulações quanto proprietários particulares que, de algum modo, interferem no andamento das titulações. Das 25 ações civis públicas levantadas, 15 foram propostas contra a União Federal, o INCRA ou a Fundação Cultural Palmares (órgão responsável pela titulação das terras antes da edição do Decreto nº 4.887/2003). Também 15 tinham como requerido pessoas físicas ou empresas.¹⁸ Três foram propostas contra o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), uma contra a Empresa Brasileira de Infra-Estrutura Aeroportuária (INFRAERO), uma contra o Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes (DNIT) e uma contra o Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN).

Onze dessas ações já tiveram sentença de primeira instância. Cinco pedidos foram julgados procedentes, um foi julgado improcedente e cinco ações foram julgadas extintas

¹⁶ A ação civil pública consiste numa modalidade de ação judicial que tem por finalidade a defesa de direitos difusos ou coletivos (aqueles que, ao contrário dos tradicionais direitos individuais, estão relacionados a diversas pessoas). Os direitos coletivos pertencem a um grupo determinado, enquanto os direitos difusos não têm titularidade definida (considera-se que são de todas as pessoas, da “sociedade como um todo”).

¹⁷ A Constituição Federal de 1988 define o Ministério Público como uma instituição autônoma em relação aos três poderes e que tem como atribuição a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis. Há um setor específico do Ministério Público Federal responsável pela garantia dos direitos de povos e comunidades tradicionais: a 6ª Câmara de Coordenação e Revisão - Índios e minorias. Sua atuação se dá tanto por meio do ingresso de ações, que cobram a efetivação de direitos, quanto através da apresentação de pareceres em processos em andamento na Justiça Federal, desde que envolvam o interesse desses grupos. Para mais informações, ver: <<http://ccr6.pgr.mpf.gov.br>>.

¹⁸ Diversas ações têm, concomitantemente, mais de um requerido. É comum, por exemplo, que uma ação seja proposta contra o INCRA e também contra o suposto proprietário particular da área.

sem julgamento do mérito.¹⁹ As comunidades beneficiadas com decisões favoráveis foram Alcântara (MA), Marambaia (RJ), Arapemã (PA) e Brejo dos Crioulos (MG)²⁰. O pedido improcedente também envolve Marambaia.

No caso de Alcântara, duas ações civis públicas obtiveram sentenças favoráveis, beneficiando diversas comunidades quilombolas diferentes (ambas de autoria do MPF). A primeira é de 1999 e foi proposta contra a União Federal, o IBAMA e a Infraero. Teve como objetivo questionar o Estudo de Impacto Ambiental e o Relatório de Impacto Ambiental (EIA/RIMA) apresentados pelo Centro de Lançamentos de Alcântara para ampliar sua área de controle²¹. O MPF apontava a omissão de aspectos essenciais, como a unidade sociocultural das comunidades afetadas pela instalação do Centro, os aspectos etnográficos daquele território, a viabilidade econômica dos re-assentamentos e os reflexos decorrentes da caracterização das comunidades como remanescentes de quilombos. Ainda em 1999, a liminar foi deferida, determinando que o IBAMA estaria impedido de expedir o licenciamento ambiental até que o estudo fosse completado. Sete anos depois, em novembro de 2006, a ação foi julgada procedente. Já a segunda, proposta em 2003, tinha como requeridos o INCRA, a União Federal, a Fundação Cultural Palmares e a Agência Espacial Brasileira, e solicitava a conclusão do procedimento de titulação das terras das comunidades. Em março de 2009, as partes unanimemente chegaram a um acordo, concordando em dar seguimento ao processo de titulação.²²

Também no caso de Brejo dos Crioulos a ação civil pública, proposta pelo MPF contra o INCRA e a Fundação Cultural Palmares, tinha como objetivo a titulação da área. Foi proposta em 2003 e julgada procedente em 2006.

Já no caso de Arapemã, comunidade situada em uma ilha do município de Santarém (PA), o INCRA figura, junto com o MPF, como autor da ação. Na parte requerida estão alguns posseiros instalados na área da comunidade que, à época, estavam impedindo o deslocamento de famílias quilombolas para as áreas secas (um fenômeno natural inunda, durante um período do ano, uma parte do território da ilha). A ação foi proposta em

¹⁹ Há vários motivos pelos quais uma ação pode ser extinta sem que o seu pedido (mérito) seja de fato julgado pelo juiz. Entre eles estão: o abandono de causa ou desistência do autor, a perda do objeto da ação, a prescrição e a falta de pressupostos processuais para o seguimento de uma ação. O artigo 267 do Código de Processo Civil (Brasil, 1973) trata do assunto.

²⁰ Ao longo do texto, sempre que uma nova comunidade for mencionada, constará entre parêntesis a sigla do Estado em que está situada.

²¹ O Centro de Lançamentos de Alcântara é um órgão de Comando da Aeronáutica que se instalou, ao longo dos anos 1980, na zona rural do município, removendo compulsoriamente 312 famílias quilombolas (pertencentes a 31 povoados) e transferindo-as para sete agrovilas administradas pela Aeronáutica.

²² Para acompanhar a situação do procedimento administrativo de titulação (dessa e de outras áreas mencionadas ao longo do texto), ver a página Terras Quilombolas da CPI/SP: <www.cpis.org.br/terras>.

novembro de 2008 e, menos de um ano depois, julgada procedente, garantindo o direito dos quilombolas de se deslocarem pela ilha e desenvolverem as atividades necessárias à reprodução física, cultural e econômica.

Para Marambaia há tanto decisões favoráveis quanto contrárias. A comunidade vive em uma ilha, no litoral do Rio de Janeiro, de propriedade do Ministério da Marinha. A ação civil pública, ajuizada pelo Ministério Público Federal em fevereiro de 2002, tinha como objetivo a suspensão de uma série de ações possessórias que estavam sendo movidas contra os quilombolas e a exigência de conclusão do processo de titulação das terras da comunidade. Na sentença, de março de 2007, o juiz determinou que o INCRA fosse obrigado a concluir o procedimento de titulação no prazo de um ano e que a União Federal permitisse aos quilombolas que continuassem vivendo em sua área, morando em suas casas e mantendo seu estilo de vida tradicional. A União Federal, no entanto, entrou com um pedido de “suspensão de segurança” e conseguiu sustar os efeitos da sentença até que os recursos de apelação sejam apreciados pelo Tribunal Regional Federal. Com relação à ação civil pública julgada improcedente, foi proposta pelo MPF contra o INCRA em 2006, tendo como objeto a revogação da Portaria n.º 24 do INCRA.²³

Além desses, há também casos em que decisões anteriores à sentença de primeira instância garantem a validade do direito pleiteado pela comunidade. Foi o que ocorreu em Marques (MG), uma comunidade ameaçada pela construção da hidroelétrica Mucuri, nos municípios de Carlos Chagas e Pavão, região leste do estado. Em 2008, o MPF ingressou com a ação - contra o Estado de Minas Gerais, a Fundação Estadual de Meio Ambiente (FEAM), a Fundação Cultural Palmares e a Construtora Queiroz Galvão - requerendo a anulação da licença de instalação concedida pelo governo de Minas Gerais à construtora. A alegação se funda em vícios existentes no processo de licenciamento, especialmente a inadequada avaliação dos impactos socioambientais a serem causados sobre uma comunidade quilombola que vive no local. O pedido liminar foi indeferido, mas o MPF recorreu da decisão e conseguiu, com o deferimento da antecipação da tutela do agravo²⁴, que fossem paralisadas as obras para construção da hidrelétrica. A ordem judicial condiciona

²³ A Portaria n.º 24 do INCRA, publicada em 15 de agosto de 2006, tornou insubsistente a publicação de uma portaria anterior (a Portaria n.º 15, de 05 de julho de 2006). Essa última havia publicado o Relatório Técnico de Identificação e Delimitação da área quilombola, um importante documento que integra o procedimento de titulação do território. Uma das ações civis públicas mencionadas no texto (por julgamento sem exame de mérito) também envolvia essa mesma questão - diferira, no entanto, por ter como parte requerida o próprio presidente do INCRA e por ter como pedido o ressarcimento dos danos causados ao patrimônio público.

²⁴ O agravo é um tipo de recurso (utilizado em vários tipos de ação) que questiona uma decisão judicial tomada no curso do processo.

a concessão de novas licenças à conclusão e publicação dos estudos técnicos de identificação e delimitação do território da comunidade quilombola.

A pesquisa encontrou oito ações possessórias propostas em defesa de comunidades quilombolas.²⁵ Três foram propostas pela associação que representa a comunidade e uma por quilombolas individualmente. O INCRA e a Fundação Cultural Palmares também aparecem como autores de ações. Como partes requeridas estão os posseiros ou proprietários das terras que disputam com os quilombolas. Em todos os casos, há também a judicialização de ações possessórias propostas pelos particulares contra os quilombolas. Todas as decisões judiciais proferidas no âmbito dessas ações foram favoráveis aos quilombolas: três ações foram julgadas procedentes e quatro contam com decisões liminares favoráveis. Essas decisões garantiram a permanência ou o retorno da comunidade para seu território, ou ainda a retirada de terceiros que estavam atrapalhando as atividades comunitárias. Foi uma decisão liminar, de julho de 2005, que permitiu, por exemplo, a permanência dos quilombolas de Família Silva (RS) em sua área até que o procedimento de titulação tramitasse garantindo a propriedade da comunidade. Posteriormente, em janeiro de 2007, liminares de imissão de posse concedidas no âmbito de ações de desapropriação (conforme será desenvolvido abaixo) garantiram a continuidade da estadia.

Foram também levantadas sete ações de desapropriação. Propostas pelo INCRA e pela Procuradoria do Estado do Pará contra os proprietários formais das áreas, essas ações têm como objetivo viabilizar a emissão do título da terra em nome da comunidade quilombola.²⁶

As ações foram propostas após a publicação dos decretos de desapropriação. No caso do Pará, Decretos Estaduais publicados em 2002 determinaram a desapropriação das comunidades de Alto Trombetas e Itacoã. Em âmbito federal, foram editados, em 2006 dois decretos de desapropriação: um envolvendo a comunidade de Caçandoca (SP), outro

²⁵ Além da ação de reintegração de posse, também são consideradas ações possessórias a ação de manutenção de posse e o interdito proibitório. A ação de manutenção de posse pode ser proposta por um proprietário particular que está tendo seu imóvel “turbado” (perturbado, ameaçado). Já o interdito proibitório é proposto por possuidor que tenha justo receio de ser molestado na posse.

²⁶ O Decreto n.º 4.887/2003 determina que a desapropriação é o instrumento através do qual um proprietário particular deve ser indenizado pela perda de sua terra. A modalidade utilizada para a titulação de áreas quilombolas é a desapropriação por interesse social ou utilidade pública; diferindo, assim, da desapropriação para reforma agrária. No caso da desapropriação para fins de reforma agrária, é facultado que proprietário particular discuta, no âmbito da ação judicial, acerca produtividade do imóvel. Na desapropriação por interesse social ou utilidade pública, ao proprietário da ação cabe discutir judicialmente apenas o valor que receberá como indenização.

envolvendo Família Silva (RS).²⁷ No caso dessa última comunidade, quatro diferentes ações de desapropriação foram propostas no Judiciário, cada uma referente à parte da área da comunidade: em uma delas o proprietário concordou com o valor de indenização proposto, a área foi desapropriada e a ação arquivada. As três restantes integram o rol das sete ações em andamento. Em seis delas, o Judiciário concedeu a liminar de imissão de posse. Essa decisão - tomada dias após a apresentação da ação - garante que a comunidade possa permanecer na área até que o procedimento de titulação seja concluído.

Seis mandados de segurança foram localizados pela pesquisa.²⁸ Um deles envolve Marambaia e cinco estão relacionados às comunidades de Alcântara. No caso de Marambaia, o mandado de segurança foi proposto pela Associação dos Remanescentes de Quilombos da Ilha, em 2006, tendo como objetivo a anulação do mesmo ato administrativo mencionado acima (a Portaria n.º 24 do INCRA). A liminar foi deferida, mas a ação foi extinta no ano seguinte sem julgamento do mérito. Já os cinco mandados de segurança relacionados à Alcântara tiveram desfecho diferente. Foram propostos por pessoas das comunidades, em setembro de 2009, contra um ato do Diretor-Geral do Centro de Lançamentos de Alcântara que os estava impedindo de realizar atividades de colheita e roçado em suas terras. Todos obtiveram, três dias depois, liminares favoráveis; e, alguns meses depois, decisões de primeira instância favoráveis.

Foram também localizadas três ações de usucapião.²⁹ A primeira delas foi proposta em 1975 pelos moradores da comunidade Sacopã (RJ). Cerca de 27 anos depois foi julgada procedente em primeira instância. A parte requerida, no entanto, apelou da decisão e conseguiu revertê-la em abril de 2004. O Tribunal de Justiça entendeu que a posse foi oriunda de uma relação de emprego, e não de uma relação “anima domini” (com intenção de domínio), o que descaracterizaria a pretensão de usucapião. Os quilombolas, por sua vez, recorreram ao Superior Tribunal de Justiça. A segunda ação envolve novamente a comunidade de Família Silva e iniciou-se em 2001, antes da proposição das outras ações

²⁷ Em 20 de novembro de 2009, o Presidente Lula assinou 30 novos decretos de desapropriação para regularização de terras quilombolas. Caso os proprietários não aceitem amigavelmente o valor de indenização proposto para o imóvel, o INCRA abrirá ações judiciais para efetivar essas desapropriações. Até então, os decretos de Família Silva e Caçandoca haviam sido os únicos editados pelo Governo Lula (2003-2010).

²⁸ O mandado de segurança é uma ação que serve para resguardar um “direito líquido e certo” que esteja sendo negado ou ameaçado por autoridade pública (ou agentes particulares no exercício de funções públicas). Para que seja considerado “líquido e certo”, o direito deve ser expresso em lei e ser demonstrado de plano, ou seja, o pedido inicial já deve apresentar ao juiz as provas da violação.

²⁹ Usucapião é o direito de propriedade de um bem que um cidadão adquire em decorrência de seu uso por um determinado tempo. Na legislação brasileira, um imóvel rural pode ser alvo de usucapião se o possuidor teve, por cinco anos, sua posse mansa e pacífica, sem oposição do proprietário oficial.

mencionadas acima. Tanto essa quanto a terceira - proposta em 2007 em defesa da comunidade de André Lopes (SP) - ainda não tinham sido julgadas ao final de 2009.

A pesquisa classificou por “ação ordinária” as ações comuns que não se enquadram em nenhum tipo mais específico. As sete ações enquadradas nesse item são bastante diversificadas. Há duas ações - aquela mencionada no início do texto (referente à Ivaporunduva) e uma relacionada ao caso de Alcântara (proposta pela Associação das comunidades negras rurais quilombolas do Maranhão) - em que os pedidos envolviam a titulação dos territórios. A ação de Alcântara, de 2003, ainda não foi julgada. Há duas ações que tem por objetivo a anulação de supostos títulos particulares incidentes em áreas da comunidade. A primeira envolve a comunidade de Mata Cavalo (MT): foi proposta pela Procuradoria do Estado, em 2004, e julgada procedente quatro anos depois. A segunda, referente ao território de Casca (RS), foi proposta pelo INCRA em 2006 e teve o pedido liminar indeferido no mesmo ano. As outras três tratam de assuntos distintos e ainda não foram julgadas.

Por fim, vale mencionar a localização de três cautelares.³⁰ Nos três casos, o pedido liminar foi concedido, resguardando os direitos ameaçados. Em um caso - envolvendo as comunidades quilombolas de Machadinho, Amaros e São Domingos, em Minas Gerais - a liminar suspendeu o processo de votação do licenciamento ambiental do Projeto de Expansão e Lavra da Rio Paracatu Mineração³¹. Foi também uma liminar que garantiu à equipe de trabalho do INCRA o acesso a uma área particular para realizar o estudo necessário à titulação da comunidade de Furnas de Boa Sorte (MG).

Caracterização do universo de ações contrárias

As 88 ações contrárias aos quilombolas levantadas pela pesquisa envolvem 42 diferentes comunidades localizadas em 19 diferentes estados. A maior parte delas são ações possessórias, mas há também ações ordinárias, mandados de segurança, despejos, cautelares, usucapiões e etc. A classificação dos dados, nesse ponto, não foi montada apenas partir do tipo de ação, mas tomando como referência principalmente o tipo de demanda formulada. Isso porque os objetivos muitas vezes coincidem, independentemente do tipo de ação utilizada pelos autores. Pretensões com objetivo de

³⁰ Uma cautelar é uma medida que deve ser concedida com urgência, sob pena de perda do direito em questão. A legislação brasileira possui instrumentos específicos para garantir sua execução.

³¹ Essa decisão, de março de 2009, foi posteriormente suspensa por um julgamento do Tribunal Regional Federal.

questionar o procedimento de titulação em curso no INCRA, por exemplo, ora são propostas por meio de ações ordinárias, ora por meio de mandados de segurança, cautelares ou até possessórias. A Tabela 2 apresenta a quantidade levantada para cada tipo de demanda.

Tabela 2 - Ações judiciais contrárias

Ações com caráter possessório	46
Ações para suspender os procedimentos de titulação do INCRA	24
Ações que questionam títulos emitidos	6
Ações para evitar futuras desapropriações	2
Usucapião	2
Despejo	2
ADIN	1
Outras	5
Total	88

As ações com caráter possessório somam mais de metade das ações contrárias localizadas. Foram levantadas 46 ações, todas possessórias, envolvendo 24 diferentes territórios quilombolas.³² Foram propostas por particulares (empresas ou pessoas físicas)³³, tendo como requeridos, na maior parte dos casos, os próprios moradores das comunidades. Numa minoria, a ação é proposta contra a associação que representa a comunidade ou algum órgão público (INCRA, Fundação Cultural Palmares etc.).

Na maioria das ações possessórias houve a concessão de liminar de reintegração ou manutenção de posse. A pesquisa levantou a concessão de liminares em 24 ações (envolvendo 12 terras quilombolas). Nesses casos, a decisão do Judiciário foi tomada a partir do exame dos pressupostos formais que condicionam sua concessão³⁴, desconsiderando, assim, as peculiaridades e condições de vida das comunidades.

As comunidades quilombolas da Bahia são especialmente afetadas com essas decisões. Dez ações possessórias levantadas envolvem a comunidade de Barra do Parateca -

³² Essas ações serão referidas daqui por diante simplesmente por “ações possessórias”. Além destas, outros dois interditos proibitórios foram encontrados entre as ações contrárias - referentes aos territórios de Sabonete (PI) e Água Morna (PR) -, mas não estão sendo aqui contabilizados porque têm por objetivo específico questionar o procedimento de titulação do INCRA.

³³ Exceção ocorre no caso de Marambaia. Há quatro ações possessórias envolvendo esta comunidade, todas propostas pela União Federal.

³⁴ Ao formular o pedido de uma ação possessória, o autor deve provar sua posse da área; a turbação ou o esbulho praticado pelo réu; a data da turbação ou do esbulho; e a continuação da posse, embora turbada, na ação de manutenção; a perda da posse, na ação de reintegração. O Código de Processo Civil (Brasil, 1973) estabelece que se a petição inicial estiver “devidamente instruída”, “o juiz deferirá, sem ouvir o réu, a expedição do mandado liminar de manutenção ou de reintegração”.

mencionada no início do texto - e quatro a comunidade de São Francisco do Paraguaçu. Os autores são todos supostos proprietários das terras. Já o pólo passivo é integrado, no primeiro caso, pela Associação Agropastoril quilombola de Barra do Parateca em conjunto com os moradores da comunidade, e, no segundo caso, por quilombolas individualmente. Todas as ações de Barra do Parateca e duas de São Francisco do Paraguaçu obtiveram decisão liminar contrária aos quilombolas, determinando a reintegração de posse em favor dos particulares. Alguns mandatos já foram cumpridos e os quilombolas expulsos de seu território.

No caso de Mata Cavalo (MT), há seis ações possessórias, sendo que em todas a decisão válida é favorável aos particulares. Cinco já foram julgadas em primeira instância: quatro sentenças entenderam que a ação seria procedente; a única julgada improcedente, no entanto, foi revertida pelo Tribunal Regional Federal, que deu provimento à apelação dos autores. Diversos mandatos de reintegração de posse já foram expedidos e os moradores da comunidade despejados de seu território.³⁵

Duas comunidades na região de Sapê do Norte (ES), Linharinho e São Domingos, são vítimas de ações possessórias propostas pela Aracruz Celulose.³⁶ Em julho de 2006, a concessão de uma liminar na ação possessória envolvendo Linharinho acarretou violenta operação de reintegração de posse em que 83 quilombolas foram presos e agredidos. Um ano depois, após os quilombolas haverem reocupado sua área, a decisão liminar foi reiterada, com nova determinação de reintegração de posse. O mandado foi executado por policiais armados que, além de expulsarem os moradores, destruíram as construções e apreenderam seus materiais e pertences.

Nas decisões judiciais dessas ações, é comum que os quilombolas sejam denominados pelos juízes como “invasores”, “ocupantes ilegais” ou outro termo associado ao conflito pelo campo no Brasil. A identidade quilombola do grupo é desconsiderada tanto nas petições dos autores quanto nos julgamentos do Judiciário. Os conflitos vivenciados pelas comunidades quilombolas, nesses casos, não diferem em nada das demais situações de

³⁵ A situação de conflito que Mata Cavalo vivencia, desde a década de 1980, com os fazendeiros da região se intensificou a partir de julho de 1999, com expedição do título da terra da comunidade pela Fundação Cultural Palmares. Conforme será abordado adiante, a legislação da época não previa a desapropriação de terras particulares, sendo que a titulação, nesses casos, implicava no acirramento dos conflitos das comunidades com os fazendeiros locais. Diversos mandatos de reintegração de posse foram expedidos não apenas nas ações possessórias, mas também no âmbito das três ações civis públicas que haviam sido propostas pelo MPF em defesa da comunidade, entre 2002 e 2003.

³⁶ A região é majoritariamente ocupada por plantações de eucalipto. Comunidades quilombolas e etnias indígenas vivenciam situações de conflito acirrado com as empresas que realizam a atividade de produção de celulose (sendo a principal delas a Aracruz Celulose).

conflito e violência enfrentadas pelas demais populações rurais no Brasil.³⁷ Em diversos casos, o MPF e o INCRA tentam intervir no curso da ação, mas não costumam obter êxito.

A pesquisa levantou 24 ações propostas com o objetivo de suspender o procedimento de titulação em curso no INCRA: 17 são ações ordinárias, três são mandados de segurança, duas são cautelares e duas são possessórias. Ao todo, visam paralisar a titulação dos territórios de 16 comunidades quilombolas.³⁸

Dezoito ações referentes a 13 terras quilombolas contam com decisões judiciais favoráveis ao INCRA, o que lhe garantiu a possibilidade de continuar realizando o procedimento de titulação. Cinco decisões, envolvendo quatro diferentes procedimentos, determinaram a suspensão dos trabalhos de titulação.³⁹ Uma ação ainda não obteve nenhum julgamento.

Além de recente (as ações foram propostas a partir de 2005), esse tipo de demanda judicial não tem impactado significativamente o andamento dos procedimentos de titulação. Isso porque o número de terras atingidas ainda é relativamente pequeno diante dos 955 processos administrativos abertos pelo INCRA⁴⁰, representando menos 2% do total.

A suspensão foi determinada para os procedimentos de Sabonete (PI), Linharinho (ES), Acauã (RN) e Picadinha (MS). Nos casos de Sabonete, Acauã e Picadinha, essa paralisação não atingiu o território quilombola de modo integral, mas apenas uma parte da área.

A titulação de Sabonete foi paralisada em dezembro de 2006 por uma decisão liminar concedida em um interdito proibitório proposto contra o INCRA, o Instituto de Terras do

³⁷ O relatório *Conflitos no campo no Brasil - 2009* (CPT, 2010), produzido anualmente pela Comissão Pastoral da Terra, registrou a existência de 528 ocorrências de conflito no país em 2009. Desse total, 55 envolvem comunidades quilombolas. Os quilombolas, assim como indígenas e outros grupos sociais que se organizam a partir da “noção de uso comum” da terra (Almeida, 2010), são classificados pelo levantamento como “comunidades tradicionais”. Aproximadamente 30% dos registros de conflito por terra envolvem essas comunidades.

³⁸ Em cinco desses casos, a parte contrária apresentou sua contestação inicialmente dentro do procedimento administrativo. O Decreto 4.887/2003 estabelece um momento apropriado - após a publicação do Relatório Técnico de Identificação e Delimitação da área e a conseqüente notificação de seus ocupantes - para os interessados oferecerem suas contestações. Cabe ao Comitê de Decisão Regional da Superintendência do INCRA o julgamento das contestações oferecidas. Em quatro desses casos - Santana (RJ), Santa Joana (MA), São Miguel (RS) e Invernada dos Negros (SC) (onde foram apresentadas 64 contestações diferentes) - a posição do Comitê de Decisão Regional indeferiu os pedidos. O quinto caso, envolvendo a terra de Linharinho (ES), ainda não foi julgado.

³⁹ Estamos nos referindo às decisões atualmente válidas nas ações. Podem ser liminares, sentenças ou decisões dos tribunais. Decisões liminares proferidas no âmbito de uma ação ordinária envolvendo a comunidade Invernada Paiol da Telha (PR), de um mandado de segurança referente à Pedra do Sal e de uma cautelar relacionada à São Francisco do Paraguaçu tinham também determinado a suspensão dos procedimentos de titulação, mas foram posteriormente invalidadas por outras decisões. Esses casos estão sendo aqui contabilizados no grupo das decisões judiciais favoráveis.

⁴⁰ Quantidade de procedimentos de titulação abertos pelo INCRA até o final de 2009 (CPI, 2010).

Estado do Piauí (INTERPI) e o Estado do Piauí. A liminar determinou que o INCRA e o INTERPI deveriam se abster de realizar, até o provimento final da demanda, qualquer tipo de marcação ou medida com objetivo de promover sua ocupação por quilombolas. O INCRA recorreu da decisão mas, três anos depois, esse recurso ainda não havia sido julgado.

No caso de Linharinho, a titulação foi paralisada em abril de 2008 por determinação do Tribunal Regional Federal. A ação que originou a decisão é um mandado de segurança, proposto em agosto 2006 pela Aracruz Celulose contra o INCRA, que, em novembro de 2006, havia sido julgado improcedente em primeira instância. A Aracruz Celulose apresentou recurso de apelação e o Tribunal atendeu ao seu pedido, determinando a nulidade dos atos produzidos na fase de instrução do procedimento administrativo.⁴¹ O INCRA intentou propor Recurso Especial ao STJ e Recurso Extraordinário ao STF para reverter o julgamento, mas o Tribunal Regional Federal não admitiu os recursos.

No caso de Acauã, a paralisação ocorreu em setembro de 2008 por força do julgamento de um agravo. Esse recurso foi proposto por um suposto proprietário particular contra a decisão que havia negado seu pedido liminar em ação ordinária proposta contra o Incra.

Já no caso de Picadinha foram duas diferentes ações judiciais que determinaram a paralisação do procedimento administrativo (cada uma atingindo uma diferente área da comunidade). Proferidas em janeiro e setembro de 2009, as duas sentenças judiciais determinaram que a área dos imóveis dos autores fosse excluída do procedimento de titulação.

Já o conjunto de decisões favoráveis ao INCRA envolve 13 diferentes territórios quilombolas. Nove são decisões de segunda instância, duas são sentenças e sete são liminares. Merece destaque um acórdão, de julho de 2008, proferido pelo Tribunal Regional Federal da 4ª região ao julgar um recurso que questionava uma decisão liminar de suspender a titulação de Invernada Paiol da Telha. Foi uma decisão inovadora, que reconheceu a constitucionalidade do Decreto n.º 4.887/2003, a aplicabilidade da Convenção 169 da OIT e do critério da auto-atribuição, além de discorrer acerca dos fundamentos pluriculturais do constitucionalismo moderno, das recomendações e manifestações de comitês internacionais

⁴¹ Duas outras ações judiciais (ordinárias) que também questionam a titulação de Linharinho tiveram liminares favoráveis. O procedimento continua, no entanto, paralisado pela decisão do mandado de segurança.

acerca dos direitos quilombolas e do entendimento atual de comunidades remanescentes de quilombos.⁴²

Seis ações foram localizadas com objetivo de questionar títulos concedidos. Os autores são proprietários rurais cujas terras foram alvo de titulação por parte do Estado. Essas ações envolvem quatro territórios quilombolas: Gurupá (PA), Castainho (PE), Mocambo (SE) e Santana (RJ). Os títulos de terras dessas três últimas áreas foram concedidos pela Fundação Cultural Palmares, em 14 de julho de 2000. Na época a regulamentação que regia as titulações - Portaria n.º 447, de 02 de dezembro de 1999, do Ministério da Cultura - não previa a desapropriação ou anulação dos títulos particulares já incidentes nas áreas. Essa duplicidade de títulos incitou a abertura de ações judiciais, além de acirrar situações de conflitos.⁴³

O título concedido em benefício da comunidade de Santana foi questionado através de uma ação de suscitação de dúvida movida pelo próprio cartório do município da comunidade (Serviço Notarial e Registral - Ofício Único de Quatis) contra a Fundação Cultural Palmares e a comunidade no ano de 2000. O processo ficou suspenso por alguns anos, mas atualmente encontra-se em andamento. Apesar de ser a mais antiga,⁴⁴ é a única entre as ações desse grupo que ainda não obteve nenhuma decisão judicial.

Já nos casos dos títulos de Castainho e Mocambo, as ações judiciais foram propostas por proprietários particulares requerendo indenização, pois ainda não haviam sido ressarcidos do prejuízo resultante da expedição de outro título em área que formalmente eram proprietários. Em setembro de 2003 a ação relacionada à área de Mocambo foi julgada procedente, sendo que o pedido formulado pelo autor foi julgado parcialmente favorável. Entre 2008 e 2009, as três ações de Castainho foram também julgadas procedentes. Uma

⁴² Agravo de Instrumento n° 2008.04.00.010160-5/PR. Essa decisão - publicada nos *sites* do Ministério Público Federal e de diversas organizações não-governamentais que atuam na área (Comissão Pró-Índio de São Paulo, Instituto Socioambiental, Associação dos Advogados dos Trabalhadores Rurais, Instituto Pólis etc.) - foi considerada uma importante jurisprudência em favor do direito quilombola. A esse respeito, ver Baldi (2008).

⁴³ Entre dezembro de 1999 e julho de 2000, a FCP emitiu 14 títulos seguindo essa regulamentação. Devido à fragilidade da titulação, no entanto, nove desses territórios estão sendo novamente regularizados através de procedimento atualmente em curso no INCRA. É o caso de Castainho, Mocambo e Santana; e também de Mata Cavalo (mencionada anteriormente). Há uma ação judicial questionando o título de Mata Cavalo, mas encontra-se atualmente suspensa desde março de 2006 (e, por isso, não está sendo contabilizada na apresentação da pesquisa). Foi proposta pelo Cartório de Várzea Grande contra a União Federal, a Fundação Cultural Palmares e alguns quilombolas, em 2003.

⁴⁴ É a mais antiga ação em andamento. Em 1998, três ações populares foram propostas por particulares contra o Estado do Pará, o Governador, o Presidente do ITERPA e a associação proprietária da terra quilombola Trombetas, requerendo a anulação da “doação” de terras públicas para a associação (referência ao título emitido para o território quilombola de Trombetas, em Oriximiná). Todas foram julgadas improcedentes e arquivadas.

apelação envolvendo Mocambo e uma envolvendo Castainho já foram julgadas pelo Tribunal, que confirmou a decisão de primeira instância.

Por fim, também integra esse grupo uma ação que questiona a titulação da terra quilombola Gurupá. Nesse caso, o título foi expedido pelo Instituto de Terras do Pará. A ação foi proposta por particulares em 2004, requerendo a anulação do título e a suspensão do processo de ampliação da área (em curso no ITERPA). Em março de 2005, a juíza concedeu a liminar determinando a suspensão do processo administrativo de ampliação da área.

Foram também localizadas duas ações que tem por objetivo evitar futuras desapropriações. Ambas envolvem a área de Barra do Parateca e foram propostas em 2008 por particulares contra a União Federal e o INCRA. Ainda não foram julgadas em primeira instância, mas cada uma obteve um resultado diferente na apreciação do pedido limiar: um foi indeferido e outro foi parcialmente deferido, com a proibição de que o INCRA constituísse “comissão para iniciar processo expropriatório ou processo administrativo de desapropriação do imóvel dos autores, exclusivamente para fins de reforma agrária”.

As duas ações de despejo⁴⁵ localizadas foram propostas em 2004 pela Venerável Ordem Terceira contra quilombolas da comunidade de Pedra do Sal. As duas foram julgadas procedentes, gerando mandados de despejos das famílias. Em uma delas, os quilombolas apelaram, mas o Tribunal confirmou a sentença de primeira instância. Uma última tentativa foi realizada com recursos para os tribunais superiores, mas eles não foram admitidos.

As duas ações de usucapião encontradas envolvem os territórios das comunidades de Porto Velho (SP) e Vãozinho-Voltinha (MG). Em ambos os casos as ações foram propostas por particulares: no primeiro, contra a União Federal e a Fundação Cultural Palmares; no segundo, contra quilombolas individualmente. Ainda não foram julgadas, mas a ação de Vãozinho-Voltinha teve o pedido liminar deferido.

Por fim, há ainda as cinco ações aqui classificadas como “outras”. Duas delas são mandados de segurança propostos por particulares contra a Fundação Cultural Palmares em 2004 e 2006. Têm como objetivo a suspensão dos efeitos da Portaria n.º 19/04 da fundação (que certifica a comunidade Morro Alto (RS) como comunidade remanescente de quilombo): um teve sentença desfavorável ao autor e outro ainda não foi julgado.⁴⁶ As outras três

⁴⁵ Diferentemente das ações possessórias, o despejo pressupõe uma relação de locação. Ela pode ser proposta quando o proprietário de um imóvel quer reaver a posse, mas o inquilino não o devolve amigavelmente

⁴⁶ Ao todo foram propostos cinco mandados de segurança com esse teor. Três não estão contabilizados porque já foram arquivados (após serem julgados improcedentes).

envolvem as comunidades de Cacau e Ovos (PA), Porto Velho e São José (RJ) e também ainda não foram julgadas.⁴⁷

Considerações finais

A utilização de ações judiciais para questionar procedimentos em curso no INCRA é um instrumento rotineiramente utilizado por proprietários rurais cujas terras estão sujeitas à desapropriação para fins de reforma agrária. Em levantamento sobre as ocupações do Movimento dos Trabalhadores Sem-Terra (MST) no Rio de Janeiro, Quintans (2009) demonstrou que a questão agrária brasileira é levada ao Judiciário através de ações de desapropriação para fins de reforma agrária e de ações de nulidade de procedimentos administrativos de desapropriação. Essas últimas, juntamente com as possessórias, são os instrumentos judiciais através dos quais os proprietários rurais intentam evitar que suas terras sejam alvo da reforma agrária.

Tanto as modalidades de ações propostas por particulares contra os direitos dos quilombolas, quanto os resultados normalmente alcançados pelos atores, coincidem com as demandas e respostas normalmente encontradas nos conflitos agrários que envolvem o MST, bem como outros grupos em disputa pela terra. Mais de metade das ações contrárias localizadas pela pesquisa tem o caráter possessório e outras 30% questionam o trabalho do INCRA⁴⁸. Aproximadamente 80% dessas ações, portanto, tem um conteúdo jurídico semelhante ao das ações relacionadas ao conflito agrário no Brasil de modo geral. Em outros termos, os autores desconsideram a peculiaridade quilombola das comunidades e ingressam perante o Judiciário com os mesmos pedidos, justificativas e provas que formulariam caso o grupo em questão não apresentasse a identidade quilombola.

O sucesso obtido, não obstante, varia significativamente conforme o tipo de demanda. Mais de metade das ações possessórias contrárias aos quilombolas levantadas obtiveram decisões liminares favoráveis ao particular.⁴⁹ Já nas ações que visam suspender os procedimentos de titulação, ao contrário, a maior parte das decisões é favorável ao INCRA (e, conseqüentemente, aos próprios quilombolas). Apesar dos resultados contrastantes, em ambos os casos os julgamentos vem embasados em argumentos de teor formalista: nas

⁴⁷ Não foi possível averiguar o conteúdo dessas ações.

⁴⁸ Estamos, aqui, somando as 24 ações localizadas que objetivam suspender o procedimento de titulação com as duas ações que visam evitar futuras desapropriações.

⁴⁹ O número encontrado por Quintans (2009) é ainda maior: das 33 ocupações de terra promovidas pelo MST no estado do Rio de Janeiro entre 1997 e 2005, em 21 delas o proprietário obteve a liminar de reintegração de posse pleiteada judicialmente.

possessórias, basta que a ação esteja instruída com os documentos necessários para que o pedido liminar seja acatado; já nas ações que questionam os procedimentos do INCRA, o formalismo opera em favor dos quilombolas, pois é este o sentido da legislação infra-constitucional específica (os juízes evocam o Decreto nº 4.887/2003, bem como outras leis e instruções normativas, como amparo para autorizar a continuidade do procedimento do INCRA).

No que se refere às ações classificadas pela pesquisa como favoráveis aos direitos dos quilombolas, a maioria apresenta objetivos, provas e fundamentações específicas, justamente mostrando a peculiaridade do grupo social envolvido na disputa. As petições iniciais, nesses casos, costumam discorrer sobre o que são comunidades quilombolas, quais os seus direitos constitucionais e como protegê-las, apelando, inclusive, para a legitimidade de outras áreas do conhecimento. Assumem um caráter coletivo, não raro sendo propostas em nome da associação que representa a comunidade ou pelo MPF em benefício da própria “comunidade como um todo”. Embora alguns resultados sejam decisivos para a garantia desses direitos, ainda são pouco expressivos e quantitativamente não se destacam em comparação aos resultados contrários.

Referências

ANDRADE, Lucia; TRECANNI, Girolamo. Terras de quilombo. In: LARANJEIRA, Raymundo (coord.). *Direito Agrário Brasileiro*. São Paulo: LTr.. 2000,

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ANTROPOLOGIA. *Documento do grupo de trabalho sobre comunidades negras rurais*. Rio de Janeiro, 1994.

ALMEIDA, Alfredo Wagner Berno. Povos e comunidades tradicionais atingidos por conflitos de terra e atos de violência. In: COMISSÃO PASTORAL DA TERRA. *Conflitos no campo no Brasil - 2009*. São Paulo: Expressão Popular, 2010.

BALDI, César Augusto. *As comunidades quilombolas e o seu reconhecimento jurídico*. Julho, 2008. Disponível em <http://ccr6.pgr.mpf.gov.br/documentos-e-publicacoes/docs_artigos/artigo_cesar_augusto_baldi.pdf>. Acesso em: 26 set. 2010.

BRASIL. Portaria do Ministério da Cultura n.º 447, de 02 de dezembro de 1999. Delega competência à titular da Presidência da Fundação Cultural Palmares.

BRASIL. Decreto n.º 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.

BRASIL. Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973. Institui o Código de Processo Civil.

CHASIN, Ana Carolina. 20 anos de regularização fundiária de territórios quilombolas: um balanço da implementação do direito à terra estabelecido pela Constituição Federal de 1988. *Revista Política Hoje*, v. 18, n. 2, p. 158-183, 2009.

COMISSÃO PRÓ-ÍNDIO DE SÃO PAULO. Sítio-eletrônico. Disponível em: <<http://www.cpisp.org.br>>. Acesso em 04 jun. 2009.

COMISSÃO PRÓ-ÍNDIO DE SÃO PAULO. *Terras Quilombolas - Balanço 2009*. São Paulo, 2010. Disponível em <<http://www.cpisp.org.br/acoes>>. Acesso em 01 set. 2010.

COMISSÃO PASTORAL DA TERRA. *Conflitos no campo no Brasil - 2009*. São Paulo: Expressão Popular, 2010.

FUNDAÇÃO CULTURAL PALMARES. Ministério da Cultura. Sítio eletrônico. Disponível em: <<http://www.palmares.gov.br>>. Acesso em 08 set. 2010.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. 6ª Câmara de Coordenação e Revisão - Índios e minorias. Disponível em: <<http://ccr6.pgr.mpf.gov.br>>.

QUINTANS, Mariana Trotta Dallalana. Constituição Federal de 1988 e a interpretação judicial sobre o direito de propriedade. In: XIV CONGRESSO BRASILEIRO DE SOCIOLOGIA. Rio de Janeiro, 2009.

THORNE, Eva. *A questão política do direito à terra na Afro-América Latina*. Brandeis University, 2003.