



» XI Congresso Luso Afro Brasileiro de Ciências Sociais

Diversidades e (Des)Igualdades

Salvador, 07 a 10 de agosto de 2011.

Universidade Federal da Bahia (UFBA) - PAF I e II
Campus de Ondina

O CANTO DO ESTADO: A QUESTÃO QUILOMBOLA NO LUGAR MENOR

Cindia Brustolin

Profa. UFMA/Campus III

cindiabrustolin@gmail.com

Alguns processos de regularização fundiária de terras de quilombos comemoram dez, doze, quinze anos de existência. Outros são mais jovens e completam quatro anos. Menos contingentes que as normas que os disciplinam, pois essas têm uma vida média de dois anos, os papéis migram de mãos e paredes. Da Fundação Cultural Palmares ou do Ministério Público Federal para o INCRA, as trajetórias de reconhecimento e delimitação territorial da Família Silva e de Casca se estenderam no tempo e estabeleceram alguns elos, sobre os quais levantaremos algumas questões.

No encaminhamento de demandas, com base no artigo 68 do ADCT, aos órgãos administrativos e judiciais podem-se compreender dimensões específicas do reconhecimento de direitos territoriais às comunidades negras, das quais a trajetória de definição das normas que os disciplinam revelam apenas parte. Os documentos produzidos para a ocasião do reconhecimento (como os laudos antropológicos) ou já anteriormente confeccionados (títulos de propriedade) são anexados a pastas, as quais recebem número e denominação e passarão a conter decisões sobre os casos, atos e encaminhamentos realizados. São os procedimentos. Depois de havê-lo instaurado, estabelece-se uma conexão específica entre a comunidade e o Estado. Desde 2003, com o Decreto 4.887, quando o INCRA passou a ser o órgão competente para atuar no reconhecimento dos territórios quilombolas, os novos procedimentos de regularização fundiária foram instaurados nas sedes das autarquias, nos estados, bem como, foram transferidos em sua maioria para a autarquia agrária federal nos estados aqueles instaurados anteriormente em outras instituições.

Os procedimentos de reconhecimento e titulação, instaurados no INCRA, juntamente com os papéis migrados de outras instituições para a autarquia entram para a lista de casos a serem atendidos e recebem um lugar nas estantes e armários do governo. Uma série de fatores, tais como a legislação em vigor, a avaliação da complexidade do caso, a estrutura de trabalho nas superintendências, a antiguidade, os conflitos eminentes, as possibilidades dos grupos reivindicantes exercerem pressão, auxiliam na determinação



» XI Congresso Luso Afro Brasileiro de Ciências Sociais

Diversidades e (Des)igualdades

Salvador, 07 a 10 de agosto de 2011.

Universidade Federal da Bahia (UFBA) - PAF I e II
Campus de Ondina

das ações prioritárias.

Uma das primeiras, entre as questões interessantes, a ser evidenciada é o fato de não haver estrutura para trabalhar todos os procedimentos ao mesmo tempo, alguns permanecerão aguardando. As regras não estabelecem prazos exatos para os trabalhos serem executados e nem a ordem em que os procedimentos devem receber atenção (como o mais antigo ou os mais conflituosos). Considerando-se o ritmo de execução dos trabalhos, Almeida (2005) supõe que não serão tituladas todas as comunidades em cem anos. Portanto, pode-se apreender de início que a ligação entre os atos normativos (em permanente mutação) e os casos não é aquela de uma regra e sua aplicação.

A noção de regimes de enunciação leva a procurar, nos modos de desenvolvimento e de desdobramento das mediações, a fonte dos tipos de coordenação da ação. Nesse “entre-lugar”, no qual valores (propostas de bem comum) e mundos (os objetos que podem ser acionados) estão em jogo, como as reivindicações por direitos territoriais a partir da categoria “remanescentes de quilombos”, centra-se a pesquisa no processo de regularização enquanto “um tipo particular de continente”. À produção, nesse tipo particular de continente, correspondem determinadas condições de felicidade. A partir da análise de aspectos do processo de regularização fundiária das comunidades quilombolas da Família Silva e de Casca, procura-se mostrar a vontade política como combustível da felicidade, na enunciação jurídica, em torno do reconhecimento de direitos aos quilombolas.

Na regularização fundiária da Família Silva, vê-se um orquestramento de forças que permitem chegar ao encaminhamento da desapropriação das terras de particulares incidentes no território identificado nos trabalhos do INCRA. No entanto, menos do que consolidar um procedimento, o encaminhamento dado é concebido como “exceção”, “bricolagem”, “quilombo urbano”, como um “caso” que, se possui expressividade local, não se constitui em paradigma de como encaminhar os demais. Já a desapropriação, no processo de Casca, na medida em que sua resolução se projetaria nacionalmente, podendo se tornar precedente no caso de desapropriações de áreas rurais, acaba tendo dificuldades para conjugar forças políticas que permitam enfrentar a série de questionamentos colocados à desapropriação para regularização de territórios quilombolas.

Procura-se mostrar evidências dos encaminhamentos administrativos para o



» XI Congresso Luso Afro Brasileiro de Ciências Sociais

Diversidades e (Des)igualdades

Salvador, 07 a 10 de agosto de 2011.

Universidade Federal da Bahia (UFBA) - PAF I e II
Campus de Ondina

procedimento de regularização fundiária das Comunidades Quilombolas Família Silva e Casca, destacando a fraca autonomia do regime de enunciação jurídico acerca dos direitos reconhecidos pela CF de 1988. Argumenta-se que a distinção entre os desfechos não pode ser atribuída apenas ao conjunto deficitário de peças técnicas, normas disponíveis, instrumentos jurídicos. Está em jogo a vontade política na potencialidade das ações, constantemente constrangida por dispositivos de poder.

A Família Silva: o procedimento que chega ao decreto desapropriatório

No âmbito extrajudicial, e justamente a partir de uma reunião no Ministério Público Federal, inicia-se o processo de reconhecimento da Família Silva como comunidade quilombola. A reunião realizada no dia treze de dezembro de 2002, no auditório da Procuradoria da República no Rio Grande do Sul, resultou no Inquérito Civil Público “Quilombo Urbano – Porto Alegre – Família Silva” instaurado pelo Ministério Público Federal de Porto Alegre. No âmbito do inquérito, abria-se a possibilidade de dar os primeiros passos jurídico-administrativos para o reconhecimento da “Família Silva” como comunidade remanescente de quilombo. Como “encaminhamentos” da reunião, foram retiradas as propostas de: instauração do ICP, do procurador Paulo Gilberto Cogo Leivas; convocar uma reunião de trabalho para execução de um convênio visando à realização de laudo antropológico, do procurador Marcelo Beckhausen; oficiar a Justiça Estadual, feita pela conselheira do CEDINE, Ivonete Carvalho; realizar uma plenária e acompanhá-los ao Tribunal de Justiça, do advogado do MNU, Onir Araújo.

Na Portaria de instauração do Inquérito alertava-se acerca da necessidade de encaminhar cópia do ato institucional para a 13^a. Vara Cível do Município de Porto Alegre, onde tramitava a “Ação Reivindicatória” movida por José Antônio Mazza Leite, Emílio Rothfuchs Neto e Maria Coelho de Souza Rothfuchs, todos proprietários da área pleiteada pela comunidade. Solicitava-se, igualmente, a remessa para a 17^a. Vara Cível, que abrigava a “Ação de Interdito Proibitório” movida por Eloy Julius Garcia e Iria Werlang Garcia, Gelson Marchi de Carvalho e Maria Lucia Rosa Rosseti, Alexandre Correa Torres e Beatriz Helena Colleto Torres, outros proprietários de partes da área ocupada e pleiteada pelos Silva.

Na ocasião da instauração do Inquérito Civil Público, membros da Família Silva já tinham uma trajetória de envolvimento judicial em defesa da área. No entanto essa



» XI Congresso Luso Afro Brasileiro de Ciências Sociais

Diversidades e (Des)Igualdades

Salvador, 07 a 10 de agosto de 2011.

Universidade Federal da Bahia (UFBA) - PAF I e II
Campus de Ondina

trajetória não se mostrava nada favorável, pois haviam perdido dois pedidos de usucapião, realizados por integrantes da família. Requisitavam novamente o reconhecimento das terras por meio de uma ação de usucapião coletivo. Além de autores dessas ações de usucapião, parte dos moradores figuravam como réus nas ações movidas pelos proprietários formais das terras.

As ações judiciais, que envolviam os Silva e os detentores dos títulos sobre a área negavam o reconhecimento de direitos aos membros da família e confirmavam direitos aos proprietários. As perdas judiciais, no reconhecimento de uma ocupação territorial de mais de 60 anos na Chácara Três Figueiras, deviam-se principalmente à comprovada ausência de “intenção” de ser dono das terras de um dos ascendentes da família ou à ausência de respostas em ações judiciais. Na primeira ação de usucapião, requerida na década de 1970, foi apresentado um documento (depoimento em juízo) em que o marido de Naura (matriarca dos Silva) mencionava ter pagado para utilizar um pedaço de terra no local. O depoimento acerca do pagamento foi caracterizado como um aluguel, e portanto, não uma ocupação da área com o objetivo de possuir a terra – requisito do usucapião. A utilização desse fato no judiciário teria caracterizado um “precedente” contrário às pretensões dos Silva que foi recorrentemente utilizado em todas as demais ações.

Numa nova reunião, na sede do Ministério Público Federal, em 2003, os perigos decorrentes do trâmite dessas ações alertavam para a necessidade de embasar o pedido de reconhecimento como quilombola, o quanto antes: “Na impossibilidade de realização desse laudo (antropológico), o Dr. Marcelo está estudando a hipótese de realização de laudo arqueológico, porque é importante haver uma justificativa para apresentar em caso de haver uma ordem de despejo” (09.05.2003).

Em agosto de 2003, foi firmado um convênio entre a Fundação Cultural Palmares e a Prefeitura Municipal de Porto Alegre, cujo objeto foi a realização de um Laudo Antropológico de Reconhecimento da Comunidade Remanescente de Quilombo Família Silva. Os trabalhos foram desenvolvidos pela antropóloga Ana Paula Comin de Carvalho e pelo historiador Rodrigo de Azevedo Weimer. Naquele momento, os estudos desenvolvidos e as peças que integravam o Inquérito Civil já permitiam falar “juridicamente” da comunidade remanescente de quilombos e de um território, principalmente no caso de um confronto. Era possível “justificar” a existência e a



permanência numa disputa judicial.

Mesmo assim, permaneciam em aberto as ligações necessárias para efetivá-lo, torná-lo “da comunidade”. Que órgão faria o “restante”? Como a desapropriação das terras tituladas em nomes dos particulares passaria a estar em nome da comunidade? É preciso considerar que, nesse período, estava em vigência o Decreto de 2001 que não permitia soluções para esses casos. A Família Silva era um processo de reconhecimento e um caso jurídico inviável. A dimensão do ter direitos e não ter, do não conseguir fazer valer coloca-se novamente. Nesse momento, é o decreto de 2001 que funciona como desestabilizador da possibilidade de relação entre a demanda dos Silva e o dispositivo constitucional.

No ano de 2004, devido à expedição de um novo ato normativo no final de 2003 (o Decreto 4887), o INCRA instaurou o procedimento administrativo 11/RS54220.002094/2004-28. O laudo torna-se então peça do novo procedimento. A Portaria 19 de 17/06/2005, publicada no D.O.U., em 21.06.2005, reconheceu oficialmente o território étnico reivindicado pela comunidade. A Fundação Cultural Palmares expediu certidão de auto-reconhecimento.

O resultado negativo das ações de usucapião, movidas pelos integrantes da família, e positivo das ações reivindicatórias, movidas pelos proprietários formais, culminaram numa decisão de imissão na posse da área, em favor dos proprietários, em 2005. Em fevereiro do mesmo ano, foi expedido o mandado de imissão na posse contra Jair da Silva, Zuleica Briolandi da Silva e Ângela Maria da Silva, referente à ação reivindicatória de José Antonio Mazza Leite e outros. Diante da iminência do cumprimento da decisão, que recaía sobre a área reivindicada pela Família Silva, foram impetradas três ações judiciais na justiça federal, alertando para a existência de uma “comunidade remanescente de quilombos” e a exigência de um tratamento específico. O oficial de justiça e a polícia chegaram à porta para o cumprimento da decisão judicial, quando saiu uma liminar impedindo a realização do despejo.

Se a finalidade das três ações era a mesma – impedir a saída dos Silva da área reivindicada e deslocar a discussão da esfera estadual para a federal – os desfechos dos pedidos foram distintos.

A primeira ação, um pedido de “Medida Cautelar Inominada”, movida pelo Ministério Público Federal, foi prontamente indeferida. Na decisão que negou o pedido,



» XI Congresso Luso Afro Brasileiro de Ciências Sociais

Diversidades e (Des)Igualdades

Salvador, 07 a 10 de agosto de 2011.

Universidade Federal da Bahia (UFBA) - PAF I e II

Campus de Ondina

o juiz alegou que “a discussão sobre a competência para processar e julgar ação reivindicatória que tramita na justiça estadual, de onde foi expedido o mandado de imissão na posse, não cabe a esse juízo”, e que também “não cabe a esse juízo federal controlar os atos jurisdicionais de juiz de direito”. Para os pedidos realizados existem “ações específicas”. Em outra ação conjunta, Ministério Público Federal e Estadual tentaram uma “Ação Declaratória de Nulidade de Sentença”. Foi julgada improcedente por meio de argumentos parecidos com os da primeira ação.

A terceira ação, com resultados positivos para os quilombolas, tratava-se de uma “Ação de Manutenção de Posse” ajuizada, conjuntamente, pelo INCRA e pela Fundação Cultural Palmares. Nos documentos juntados a essa Ação de Manutenção de Posse, comprova-se documentalmente a “posse”, o “fato novo”, o direito novo. Não se trata de meras alegações em torno de uma “justiça social”, mas de direitos instituídos e situações. O que tenciona a configuração da propriedade não é mais a posse individual de alguns Silva (essa a justiça já teria desconfigurado em todas as decisões judiciais contrárias), é a posse do grupo, é o grupo constituído juridicamente que está em jogo, e seu reconhecimento estatal. A SR-11 expediu à Família Silva o “termo de reconhecimento de posse”. Um documento criado para a ocasião. Se não correspondia a uma figura jurídica existente – não estava prevista nas instruções normativas - a bricolagem configura uma figura jurídica nascente que sedimenta a imagem de uma posse a ser respeitada e, ainda, garante veracidade à reivindicação. A “posse viciada” das ações judiciais, que correram à esfera estadual, não corresponde (a trajetória de precedentes jurídicos negativos que não permitiram o reconhecimento do usucapião) à “posse legítima” afirmada pelo INCRA.

Foi a ação do INCRA que garantiu a permanência da Família Silva lá... nós chegamos na Família Silva no momento em que a polícia estava para fazer o despejo. Houve algumas coincidências que contribuíram muito para permanência da Família Silva. Uma delas é de que já existia um estudo: e, segundo, nós tínhamos um processo aberto; terceiro, a associação já tava constituída, a associação da comunidade, quarto, nós criamos assim ... *criamos um instrumento jurídico que o judiciário acabou acatando. O INCRA emitiu um Termo de Reconhecimento de Posse* dizendo que a posse daquelas terras eram da Família Silva...sustentamos esses termos de posse em cima do estudo antropológico e no conhecimento da realidade (Rui



» XI Congresso Luso Afro Brasileiro de Ciências Sociais

Diversidades e (Des)Igualdades

Salvador, 07 a 10 de agosto de 2011.

Universidade Federal da Bahia (UFBA) - PAF I e II
Campus de Ondina

Tagliapietra – INCRA-RS - entrevista concedida 2007).

A expedição do documento pelo INCRA e sua oficialização, a partir da publicação no jornal, acionavam os resultados do laudo antropológico, realizado em 2005, a partir do convênio firmado entre Prefeitura Municipal e a Fundação Cultural Palmares. Posteriormente a esse ato, Sarmiento (2007: 101), procurador da república, emitiu um parecer relacionando a defesa da posse dos quilombolas e o instituto da afetação, no qual destaca a possibilidade de se reconhecer “o direito dos remanescentes de quilombo ocuparem o seu território étnico mesmo antes da desapropriação, valendo-se de todos os meios processuais pertinentes para a defesa”. Finaliza afirmando que o INCRA “em algumas localidades, já vem expedindo Termo de Reconhecimento de Posse em favor das comunidades quilombolas situadas em áreas tituladas em nome de particulares, independentemente da propositura da ação desapropriatória”.

O juiz federal responsável pela Vara Ambiental, Agrária e Residual de Porto Alegre, na sentença judicial favorável à comunidade quilombola Família Silva, justifica a abertura do prazo para o procedimento, evitando os efeitos da sentença de execução, em cima dos documentos produzidos para a ocasião, como o laudo, o termo de reconhecimento de posse, a certidão da Palmares, etc. O reconhecimento da posse da Família Silva não emerge pela criação de novo instrumento jurídico, ao contrário, é a ação política de emitir um Termo de Posse a partir do laudo (o que não estava prescrito) que permite a enunciação jurídica.

Passados quatro anos da reunião no Ministério Público Federal, formalizavam-se os processos de “desapropriação por interesse social” com base no artigo 5º, XXIV, art. 215, art. 216 da CF/88 e Lei nº 4.132/62 dos imóveis incidentes no território étnico da Família Silva. O INCRA identificou no processo de regularização fundiária da área reivindicada pela comunidade quilombola, quatro imóveis particulares incidentes. O passo processual previsto nas normas depois da publicação da portaria do presidente do INCRA reconhecendo os limites da área reivindicada, é a desapropriação ou compra das áreas particulares.

Os trâmites desse processo de desconstituição de títulos e aquisição de áreas inauguram atos em torno da questão quilombola que existiam, principalmente em discussões mais gerais sobre regulamentação processual e normas, mas não em



» XI Congresso Luso Afro Brasileiro de Ciências Sociais

Diversidades e (Des)Igualdades

Salvador, 07 a 10 de agosto de 2011.

Universidade Federal da Bahia (UFBA) - PAF I e II

Campus de Ondina

experiências concretas de desapropriação, com exceção de poucas áreas no Pará. As titulações dos territórios quilombolas no Pará, em sua maioria, deram-se em cima de áreas públicas.

Se na realização de um trabalho dentro de um procedimento consensual, as regras e os atos realizados são executados de acordo com normas, entendimentos, formatos, naturalmente acionados, a ação de desapropriação na questão quilombola exige dos atores envolvidos o caráter inventivo. Combatida tanto por vias judiciais (como a ADIN do PFL), como questionada nas matérias de jornais e em contestações administrativas, exige um investimento de criação, justificação e convencimento. Novamente não basta apenas acionar procedimentos e leis existentes, é preciso justificar e estabelecer novas relações – nem sempre referendadas no espaço jurídico:

A gente pegou uma norma internacional, a OIT, pegamos o decreto, pegamos uma legislação que tratava de interesse social urbano. *Tu vai fazendo, vai criando, vai se fazendo uma bricolagem.* E tu consegues assim... agora, nós aqui, *porque que a gente teve êxito*, pelo menos até agora, porque talvez a própria justiça federal...entendeu. *É uma justiça nova, alijada, é da minha geração [...]. Ele consegue dialogar com uma petição dessas*, agora quando tu sobes p/ um tribunal onde se lida com desembargadores *que são uma outra geração*, que foram criados, sabe... tem toda sua *formação jurídica extremamente canonizada ...com direitos absolutos e com discussões muito mais formais que de mérito, ai a dificuldade aumenta.* Hoje tu tens uma formação no supremo... (Luciana, Procuradora Federal, INCRA/RS, entrevista concedida, 2007).

Os princípios de equivalência em jogo (o estabelecimento de relações entre normas e casos) poderiam permanecer tácitos – sem maiores questionamentos ou explicações quanto ao enquadramento de determinada situação em um aparato normativo. Porém as associações feitas pela procuradora apóiam-se em entendimentos não cristalizados – exigentes de leituras e compreensões que não são devidamente apropriadas pelo judiciário. Além disso, revelam um investimento maior do judiciário na *forma* e menos ao *mérito*. Menos por uma questão de bandeira mérito *versus* forma, mas porque a *forma* constitui uma das condições de felicidade da enunciação jurídica que limita a legitimação da questão quilombola.



» XI Congresso Luso Afro Brasileiro de Ciências Sociais

Diversidades e (Des)Igualdades

Salvador, 07 a 10 de agosto de 2011.

Universidade Federal da Bahia (UFBA) - PAF I e II
Campus de Ondina

Foi um período, assim, relativamente longo, até eu me convencer que, efetivamente, nós dispúnhamos de instrumentos e ferramentas legais e outras necessárias pra titulação... Eu fiquei convencido que nós poderíamos avançar quando eu tava elaborando os processos ... visualizando o território da Família Silva, os ocupantes inseridos dentro do território e eu tava elaborando os processos desapropriatórios. [...] Tá construindo, digamos, o processo desapropriatório e encaminha o processo desapropriatório, usando um instrumento que era no caso... a Lei 4.632, que num dos itens dela, tava trabalhando na lei... coloca assim que cabe ao Estado brasileiro fazer a desapropriação necessária para fixar populações urbanas em seus locais, e cabia perfeitamente em relação à Família Silva... (Rui Tagliapietra – INCRA-RS - entrevista concedida 2007).

Se a bricolagem permitiu encaminhar a ação desapropriatória, o resultado não se constituirá em precedente acionável. A matéria permanece em controvérsia. Somente por um processo de luta é que poderá ser acionado como exemplo. A luta que permitiu à Família Silva se consolidar foi alimentada por uma vontade que se constituiu muito especificamente junto ao INCRA no RS, a partir da articulação entre movimentos sociais e operadores administrativos, pesquisadores.

Os atos e encaminhamentos para a expedição do decreto desapropriatório em favor dos Silva foram permeados por pareceres de juristas, que acionaram doutrinas jurídicas, jurisprudência, leis, decretos e principalmente informações e pareceres.

No primeiro parecer dado, a procuradora do INCRA, no Rio Grande do Sul, respalda a solicitação de desapropriação realizada pela equipe técnica e apresenta o Artigo 68, enquanto “norma cogente”, “imperativa”, portanto é reforçado o argumento de que não se trata de apenas “preceitos”, “valor moral”, “avisos”. É contra várias investidas em retirar o valor normativo do artigo constitucional, exigindo uma lei para regulamentá-lo, que se pronuncia a regularidade da proposta.

Devem as normas, se constitucionais, gerar efeitos. A possibilidade dessa afirmação se dá pela existência de constitucionalistas defendendo a idéia de que não existem normas constitucionais para indicar apenas valores, ficando os efeitos a cargo da expedição de leis que os regulamentem. Diante dessa possibilidade, o questionamento da aplicabilidade do artigo 68 “leva a um falso problema da ‘falta de eficácia ou



» XI Congresso Luso Afro Brasileiro de Ciências Sociais

Diversidades e (Des)igualdades

Salvador, 07 a 10 de agosto de 2011.

Universidade Federal da Bahia (UFBA) - PAF I e II
Campus de Ondina

imperatividade daquelas normas ou preceitos tidos como não autoaplicáveis ou, programáticos”. O artigo 68 confere “direitos fundamentais” aos quilombolas, enquanto “direito originário a prestações”, fundamentados na Constituição e não, em outra lei. A força desses direitos fundamentais acaba por gerar uma proibição de omissão dos poderes públicos, “sendo passível de invocação judicial conforme previsão no parágrafo 1º do artigo 5”. A aplicabilidade do dispositivo legal remete à desapropriação enquanto perda da propriedade pelo cidadão, com indenização, e aquisição pelo estado de modo a se adequar ao “interesse público” ou ao “interesse social” devidamente “previsto” na Constituição Federal de 1988 e “regulado” pelo direito administrativo. É um ato de faculdade do estado.

Além da adequação do reconhecimento da área, com o interesse social do Estado, na fundamentação, a procuradoria aciona a Lei 4.132/62. A Família Silva se enquadra perfeitamente na hipótese de desapropriação, prevista no inciso IV do art. 2 dessa lei: “manutenção de posseiros em terras urbanas onde com tolerância expressa ou tácita do proprietário tenha constituído sua habitação formando núcleos residenciais de mais de 10 famílias”.

A procuradora aciona ainda na afirmação da legitimidade da proposta de desapropriação com base na Lei 4.132/62 a luz do artigo 5, inciso XXIV da CF, a Informação G/PFE/INCRA n. 10/2005 de 19.10.05 de Valdez Adriane. O procurador Valdez Adriane, no parecer citado utiliza as normas destinadas à reforma agrária para aplicação na desapropriação de terras, na regularização fundiária dos territórios quilombolas. A justificativa seria a execução de uma “reforma agrária ampliada”.

A proposta de desapropriação, enviada pelo INCRA do RS à Brasília, foi aprovada pela PFE do INCRA/Brasília com pequenas complementações e modificações. Uma delas, a exigência de comprovação do caráter particular da área – por meio da realização da cadeia dominial até a origem. Em seguida ao despacho, há ainda dois posicionamentos: da Consultora Jurídica do MDA (CONJUR) e da Consultoria da Casa Civil.

Na Informação/CPANP/CJ/MDA/Nº 654/2006 (parecer CONJUR) a desapropriação é condicionada à comprovação do afastamento da situação de “domínio público”, a cargo da Procuradoria Regional do INCRA no RS, e ainda ao resultado da Ação de Usucapião movida pelos Silva. No caso da ação ser procedente, não compreende a



» XI Congresso Luso Afro Brasileiro de Ciências Sociais
Diversidades e (Des)Igualdades
Salvador, 07 a 10 de agosto de 2011.
Universidade Federal da Bahia (UFBA) - PAF I e II
Campus de Ondina

desapropriação. E nem mesmo “*se imporá [...] a inalienabilidade, já que adquirida a propriedade de acordo com as regras próprias do direito civil, sem necessidade de influência pelo estado.*”

Ao comentar o parecer de Valdez Adriani sobre desapropriações e a idéia de considerar a noção de “reforma agrária ampliada”, no caso dos institutos da desapropriação a serem utilizados na titulação das áreas quilombolas, o procurador do MDA argumenta:

“Particularmente, com todo respeito, não visualizamos justificativa para aquisição de propriedades para titulação de comunidades remanescentes de quilombos com base no regramento estabelecido por lei n. 8629/93, até porque exige titulação definitiva ao cabo de dez anos em nome dos beneficiários da reforma agrária.”

Para o procurador, que elaborou a Informação a respeito da expedição de decreto reconhecendo o território da Família Silva e permitindo a desapropriação das áreas particulares incidentes, no sistema jurídico, o problema é que a “propriedade” é que permanece recebendo proteção e não a “cultura em si”. Isso porque não se optou pela “defensável tese de “aquisição originária” da propriedade definitiva, com a simples promulgação da constituição, quando muito a exigir providências registrais”. O procurador vê a oposição ao seu entendimento ligada à valoração “da proteção à propriedade privada”. Uma vez que “é sabido que não se pode invocar direito adquirido [patrimonial – especialmente] contra disposição do poder constituinte originário”.

Mesmo com a discordância quanto aos fundamentos, a desapropriação segue em frente, e argumenta-se em torno do interesse social:

Nota-se, ab initio, que a Constituição Federal não exige lei para definir o que é “necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social”, muito embora seja a tradição jurídica. O dispositivo contido no ADCT é autoaplicável. A legalidade refere-se ao procedimento – aqui mais do que simples concatenação de atos, e sim verdadeira observância do “devido processo legal”. Daí entendermos haver, no ordenamento jurídico, arcabouço normativo suficiente para a decretação, a exemplo do Decreto 5.051/2004 e do decreto-lei 3365 [procedimental], ambos com status de lei ordinária. Ademais, no caso dos remanescentes de quilombos, o interesse



» XI Congresso Luso Afro Brasileiro de Ciências Sociais

Diversidades e (Des)Igualdades

Salvador, 07 a 10 de agosto de 2011.

Universidade Federal da Bahia (UFBA) - PAF I e II
Campus de Ondina

social [hipótese de incidência] está patenteado no art. 68 ADCT, bem como no artigo 216, parág. 1 da CF. Aplicar-se-iam, assim, o decreto n. 4887/2003 na fase administrativa, e a lei geral das desapropriações – decreto lei 3365/1941, na fase judicial, apenas, quanto ao rito processual – e não como pretensão de definir o interesse social. Com efeito, há que se adotar a interpretação que dê aplicabilidade imediata e eficácia plena ao mandamento constitucional [No mesmo sentido: Comunidades quilombolas, direito à terra. Sunfeld].

Até meados de 2008, foram expedidos dois decretos pelo presidente Lula. O primeiro, em outubro de 2006, para garantir a titulação de parte das terras da comunidade Caçandoca (SP). A ação de desapropriação por interesse social foi proposta pela Superintendência do INCRA em São Paulo. No dia 4 de dezembro do mesmo ano, a justiça federal concedeu o pedido de imissão provisória da posse. Em 2006, também foi assinado o decreto de desapropriação das terras da comunidade Família Silva, no Rio Grande do Sul. O INCRA propôs quatro ações desapropriatórias. Em 19 de janeiro de 2007, o juiz concedeu imissão de posse nas quatro ações. O governo do Pará expediu os Decretos Estaduais 5.273/2002 e 5.382/2003, desapropriando áreas em Oriximiná e Acará por utilidade pública.

A desapropriação em Casca: a discussão em torno do decreto

O reconhecimento formal da Casca, enquanto comunidade remanescente de quilombos, iniciou-se em 1998 a partir da instauração de Inquérito Civil Público no Ministério Público Federal.

Depois de cumpridas todas as demandas do Decreto 4.887, que culminaram na publicação da Portaria do Presidente do INCRA, em outubro de 2006, o caminho para os técnicos do INCRA/RS seria a “decretação” da área reivindicada pela Comunidade de Casca, como medida de “segurança” na desapropriação dos imóveis incidentes. O Decreto desapropriatório, que declarou como interesse social o território étnico da Família Silva, funcionaria como “precedente” positivo no encaminhamento das novas desapropriações. Com esse intuito, o procedimento administrativo, com todas as peças e a requisição para expedição do decreto, seguiu para Brasília em outubro de 2006.

Em Brasília, a procuradoria questionou o procedimento adotado, informando que



» XI Congresso Luso Afro Brasileiro de Ciências Sociais

Diversidades e (Des)Igualdades

Salvador, 07 a 10 de agosto de 2011.

Universidade Federal da Bahia (UFBA) - PAF I e II

Campus de Ondina

“antes de se declarar a área de interesse social, com base no artigo 216, parágrafo 1º. da CF de 1988, é de se *verificar a possibilidade de decretação com base no art. 184 da CF/1988* ou, ainda, a *aquisição* mediante compra e venda”. Para isso, eram necessários outros atos técnicos, como a realização de vistoria nos imóveis particulares com o objetivo de averiguar se cumpriam a função social da propriedade. O mesmo documento solicitava informações acerca da realização da *renúncia* das áreas pelos membros da comunidade “adquiridas por prescrição aquisitiva” em favor da comunidade.

O processo então retornou para o Rio Grande do Sul, para que fossem realizados os ajustes determinados. Ao invés dos ajustes, em defesa da posição anteriormente afirmada pelos técnicos, que requerem um decreto único para todo o território, conforme realizado na Família Silva, a superintendência do INCRA no RS argumenta:

“Cabe por fim, ressaltar a importância da promulgação do decreto neste momento, tendo em vista as especificidades da regularização fundiária dos territórios quilombolas, pois ao final do processo devemos titular uma única área em favor da comunidade e, enquanto isso não ocorre, devemos proceder com a defesa jurídica no que diz respeito ao território. Com o decreto esse último aspecto torna-se muito mais fácil na medida em que o que se torna passível de discussão é a forma de desapropriação e os valores, diminuindo o risco de espoliação territorial alicerçada em decisões judiciais, por outro lado, haverá uma economia processual em termos de tempo e de recursos com a publicação de um único decreto englobando todas as matrículas existentes e permitindo ao INCRA que proceda à obtenção das mesmas pelos mecanismos existentes. Um único decreto por território quilombola é consequência natural do processo de identificação, reconhecimento e demarcação. É o momento em que o Estado reconhece a existência de uma realidade específica nova e declara o direito coletivo sobre um território etnicamente diferenciado. Em resumo, a SR/11 buscou trilhar o mesmo caminho percorrido em relação ao Quilombo Família Silva.”

Em maio de 2007, novamente o processo foi remetido para Brasília. Dessa vez, solicita-se a revisão do despacho da PFE de Brasília, que negou a decretação total da área. Em Brasília, o procurador manifesta-se e destaca que os pareceres da procuradoria são “recomendações” fundamentadas nas normas positivadas no ordenamento jurídico e nas normas internas da autarquia. O “administrador” pode se recusar a levar em



» XI Congresso Luso Afro Brasileiro de Ciências Sociais
Diversidades e (Des)Igualdades
Salvador, 07 a 10 de agosto de 2011.
Universidade Federal da Bahia (UFBA) - PAF I e II
Campus de Ondina

consideração, mas para isso necessita fundamentar.

O procurador encaminhou sua decisão de manter o posicionamento contrário à decretação única para a Diretoria de Ordenamento da Estrutura Fundiária que deveria prosseguir com o procedimento, ou seja, tomar a decisão sobre os posicionamentos divergentes. Mas o que ou quem fundamentaria a decisão?

A Coordenação Geral de Regularização Fundiária dos Territórios Quilombolas, setor da Diretoria de Ordenamento, diante das duas possibilidades de encaminhamento - a decretação de toda área, como solicitava a SR-11, ou os procedimentos determinados pela procuradoria em Brasília - encaminhou a resolução das “questões jurídicas” que permaneciam pendentes, à Consultoria Jurídica do MDA (CONJUR).

Resumidamente, as questões endereçadas pela Coordenação Geral de Territórios Quilombolas a CONJUR foram: - o momento em que deve ser realizada a vistoria (ou seja, antes ou depois do Decreto desapropriatório?); - o momento em que deve ocorrer a renúncia dos membros da comunidade que tem propriedades; - quais os procedimentos, se os quilombolas não quiserem renunciar; - no caso de imóvel improdutivo, se é pacífico proceder à desapropriação sansão.

Um mês após a consulta a CONJUR e antes de obter uma resposta, em julho de 2007, a Coordenação Geral e o Chefe da Divisão de Ordenamento da Estrutura Fundiária posicionaram-se favoravelmente à decretação de toda a área. Com isso, o trâmite seguiu ao Ministro do Desenvolvimento Agrário, para aprovação do Ministro Guilherme Cassel, e posterior remessa ao presidente Lula para expedição do decreto.

As contradições e indefinições do processo se expressam quando, num primeiro momento, diante da controvérsia entre os procedimentos, não há um posicionamento da Coordenação e a remessa para o setor jurídico e, no segundo, uma inexplicável adesão ao posicionamento da Superintendência do RS.

Entretanto, no mesmo período da remessa ao Ministro, foi expedida a Nota/CGAPJP/CONJUR/MDA/n. 63/2007 respondendo às questões realizadas pela Coordenação Geral de Regularização Fundiária de Territórios Quilombolas um mês antes.

Quanto à renúncia dos quilombolas:

“Na verdade a indagação reside na obrigatoriedade de quilombola – titular de parcela da área do território – doar sua propriedade a comunidade, integrando



» XI Congresso Luso Afro Brasileiro de Ciências Sociais

Diversidades e (Des)igualdades

Salvador, 07 a 10 de agosto de 2011.

Universidade Federal da Bahia (UFBA) - PAF I e II
Campus de Ondina

o bem “a “propriedade coletiva”. [...] *O ordenamento jurídico vigente não admite doação pura coativa, por se incompatível*, por definição com o ato de liberalidade que aquele instituto representa. ”

Sobre o impasse do quilombola que se recusar a doar e sair:

“com a devida licença, registre-se que o mesmo direito que ampara o quilombola titular de propriedade individual devidamente integrado ao modo de vida da comunidade, ampara o não titular. Aliás a intervenção do Estado na comunidade somente se justificará para gerar inclusão e não exclusão, exceto, no último caso, quando absolutamente necessário. Não poderá ser o fato de deter o título de parcela do território a razão do “*discrimen*”, da exclusão da Comunidade, sob pena da inconstitucionalidade da ação. *Ademais, como sabido, o artigo 68 do ADCT da Constituição Federal impõe ao estado conferir a propriedade definitiva aos remanescentes de quilombos, emitindo-lhes os títulos respectivos, obviamente, se já não forem titulares de domínio. Quanto a esses, apenas não poderão ser discriminados negativamente, merecendo o mesmo tratamento dos demais integrantes da comunidade.*”

Quanto ao decreto único para toda a área:

“a decretação de toda a área do território poderia fazer presumir a legitimidade de títulos relativos às propriedades ilicitamente tituladas por particulares, em prejuízo para a ação anulatória em curso, ou ainda gerar a presunção nos quilombolas detentores de títulos privados que seriam desapropriados e indenizados, quando não corresponde ao direito. [...] A fim de evitar a alienação das áreas já titularizadas pelos quilombolas a terceiros não-quilombolas, ao menos sem conferir a preferência a união na aquisição, e tendo em conta o valor cultural identificado pelo laudo antropológico, sugerimos oficialiar ao IPHAN, para que avalie a possibilidade de se efetuar o tombamento do território.”

Os questionamentos em torno da proposta de decreto único para toda a área não permitem que a Família Silva se constitua num precedente a ser acionado. Entretanto, as certezas que negam a possibilidade do decreto único e defendem a realização de vistoria se desfazem no restante do documento, não permitindo a formatação de um



» XI Congresso Luso Afro Brasileiro de Ciências Sociais

Diversidades e (Des)Igualdades

Salvador, 07 a 10 de agosto de 2011.

Universidade Federal da Bahia (UFBA) - PAF I e II
Campus de Ondina

procedimento “seguro” em moldes que já estivessem sendo discutidos:

“O precedente ‘Família Silva’, invocado pela SR-RS para não realizar a vistoria prévia à decretação do imóvel, e para justificar a decretação pelo regime da Lei n. 4.132/62, *não serve como paradigma*, porquanto se tratava de *imóvel urbano* (localização e destinação), o que afastava por completo a exigência de produtividade a que se refere o artigo 184 da Constituição Federal. [...] *Apesar da inadequação legal da desapropriação sancionária de imóveis que eventualmente não cumpram a função social e que incidam sobre territórios ocupados por remanescentes de quilombos, para destiná-los à titulação quilombola, se prevalecer o entendimento esposado no parecerldapjp/conjur/mda/n. 01/2004-VAF, bem assim for mantido o texto do artigo 20 da Instrução Normativa INCRA n. 20/2005, deverá o INCRA realizar vistoria de fiscalização, salvo sobre as áreas já titularizadas por quilombolas.*”

Não se trabalha com o “entendimento”, ou o convencimento já pronto, bastando ser acionado, é preciso criá-los a todo o momento, justificá-los incessantemente. Como se estivesse sempre num primeiro circuito de legitimação – onde o acúmulo não fosse permitido. Como se houvesse a todo momento uma possibilidade de desmantelamento da proposição. Essa situação pode ser vista na resposta da CONJUR à solicitação dos técnicos do INCRA, no final de 2007, sobre as possibilidades de desapropriação de áreas particulares:

“A coordenação-geral de regularização de territórios quilombolas do INCRA pergunta, ainda, se é pacífica a sua declaração de interesse social [...] Não se poderia considera pacífica a questão sem antes haver sido submetida a variados estudos doutrinários e objeto de enfrentamento judicial. Anoto que não há sequer um precedente do Superior Tribunal de Justiça ou do Supremo Tribunal Federal, daí porque não é possível considerar *o tema sedimentado entre os juristas. Entretanto, o cabimento da referida desapropriação, no âmbito da CONJUR/MDA, é sustentado pelo Parecer/DAPJP/CONJUR/MDA/nº 01/2004-vaf.*

53. todavia, por se tratar de aquisição mediante ação judicial exarada sob fiscalização do ministério publico, consistindo, assim, norma para o caso concreto.”



» XI Congresso Luso Afro Brasileiro de Ciências Sociais

Diversidades e (Des)igualdades

Salvador, 07 a 10 de agosto de 2011.

Universidade Federal da Bahia (UFBA) - PAF I e II
Campus de Ondina

A “bricolagem” se opõe ao “tema sedimentado”. A sedimentação do tema é constantemente colocada em xeque. A especialização - no sentido de poder se basear em experiências, como o caso mais adiantado, servindo de modelo para os demais -, dessa forma, pode não chegar a suprir a “falta” de instrumentos e coloca a necessidade de um processo contínuo de construção e bricolagem. A construção passa por criar vínculos - atar possibilidades desconstruídas de expressão, a partir dos instrumentos existentes nos contextos de realização dos atos.

Os efeitos da bricolagem se assemelham ao evidenciado por Agrikolianski na análise do recurso hierárquico pela Liga de Direitos Humanos na França, que acaba conduzindo a uma severa restrição das situações de injustiça que são demandadas. Suas condições de operação levam não somente a limitar a competência da associação aos litígios entre administradores e particulares, mas também e sobretudo a relativizar fortemente a lógica de generalização das queixas: o recurso hierárquico conduz assim, frequentemente, a abandonar a ambição de produzir categorias políticas de reivindicações para privilegiar uma enunciação singular e despolitizada do meio social. Como se a todo momento fossem necessários o estabelecimento de novos acordos e compromissos. Isso sempre coloca em questão o bem comum, que na negociação não parece acordado e muito menos as provas que poderiam ser acionadas.

A Família Silva: precedente jurídico ou expressão política?

Não apenas as ações administrativas e judiciais tornaram a Família Silva um caso exitoso, decorrente em parte de um judiciário sensível às demandas (que consegue dialogar com uma peça como a interposta – exemplo mencionado pela procuradora que moveu a ação), mas principalmente, na visão do Coordenador dos trabalhos no RS, isso ocorreu em função da “vontade política”:

O Joaquim que construiu isso, o procurador do MDA, ele olhou aquilo e disse não tem que sair um único Decreto, não quatro Decretos judiciais, um único decreto declarando de interesse social para fins étnicos o território delimitado... *e as coisas avançaram também por conta de uma decisão política muito forte, por parte do Ministro, por Parte do Presidente do INCRA*, já que alguma coisa concreta devia acontecer, então foram colocados



» XI Congresso Luso Afro Brasileiro de Ciências Sociais

Diversidades e (Des)Igualdades

Salvador, 07 a 10 de agosto de 2011.

Universidade Federal da Bahia (UFBA) - PAF I e II

Campus de Ondina

os processos da Família Silva, uma absoluta (Rui Tagliapietra – INCRA-RS - entrevista concedida 2007).

O procedimento administrativo da Família Silva tramitou rapidamente para o Coordenador dos trabalhos da SR-11, principalmente, pela vontade política de dirigentes da autarquia. Apesar da situação de urgência diante da sentença do juízo estadual de primeiro grau que reintegrava na posse os detentores dos títulos de propriedade e ordenava a saída dos quilombolas (que justificaria a aceleração da confecção das peças técnicas e das decisões administrativas), havia no cenário local, com alguma expressão nacional, a exigência de dar respostas à questão quilombola, “precisava acontecer algo aquele ano” de 2005.

Os “tempos” e os “atos” dos procedimentos de regularização fundiária poderão se estender ou encolher, de acordo com uma série de fatores como a disponibilidade de equipamentos e de mão-de-obra para a realização dos trabalhos, a resistência imposta por determinados setores da sociedade. Os atores inseridos no processo de regularização denunciam a relação entre a mudança na direção política em fins de 2006 e 2007 e o estabelecimento de novas exigências na regularização fundiária. Essa mudança pode ser visualizada na não priorização das demandas, sentida por técnicos no INCRA-RS que comparam a situação configurada com o trâmite do procedimento da Família Silva.

A vontade política se constitui como condição de felicidade da enunciação jurídica, como energia que permite a estabilização da rede e a circulação dos seres. O reconhecimento da Família Silva enquanto quilombola e a desapropriação das terras estão relacionados ao combustível político empregado na situação configurada. Família Silva andou rapidamente. Condição essa que não transbordou para novos procedimentos, transformando o Silva em caso e não em precedente. A análise do regime de enunciação permite entender que não se pode reduzir a enunciação jurídica a idéias, é preciso acionar peças, documentos, resultados etc. Mas, mais do que isso, o que está em jogo é o interesse político que se constitui em espaço fundamental das decisões. O fato de um procedimento tornar-se um caso e não um precedente está ligado a contínua relativização da questão quilombola como uma questão de direitos reconhecidos. É em nome de uma “segurança jurídica”, que não permita relativizar a propriedade e institucionalizar formas de sua desconstituição, que se deve impor a rigurosidade e exagero aos trâmites da questão quilombola.



» XI Congresso Luso Afro Brasileiro de Ciências Sociais

Diversidades e (Des)igualdades

Salvador, 07 a 10 de agosto de 2011.

Universidade Federal da Bahia (UFBA) - PAF I e II

Campus de Ondina

Referências Bibliográficas

BOLTANSKI, L. THEVENOT, L. *De la justification: les économies de la grandeur*. Paris: Gallimard, 1991.

LATOUR, B. *A esperança de Pandora: ensaio sobre a realidade dos estudos científicos*. Bauru, SP: EDUSC, 2001.

_____. *La Fabrique du Droit: une ethnographie du Conseil d'Etat*. Paris: La Découvert, 2004.

LEITE, I. B. *Humanidades Insurgentes: conflitos e criminalização dos quilombos*, 2007, (mineo).

SILVA, L. O. *Terras Devolutas e Latifúndio: efeitos da Lei de 1850*. Campinas: Editora da Unicap, 1996.