

**UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
CURSO DE DIREITO**

EDSON NEVES GUERRA

**QUILOMBO CAIANA DOS CRIoulos (Alagoa Grande-Pb): PELO
DIREITO AO RECONHECIMENTO DE SER QUILOMBOLA**

SANTA RITA

2020

EDSON NEVES GUERRA

**QUILOMBO CAIANA DOS CRIoulos (Alagoa Grande-Pb): PELO DIREITO AO
RECONHECIMENTO DE SER QUILOMBOLA**

Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado ao Curso de Direito do
Centro de Ciências Jurídicas da
Universidade Federal da Paraíba, como
exigência parcial da obtenção do título de
Bacharel em Ciências Jurídicas.

Orientador: Prof. Eduardo Fernandes de
Araújo.

SANTA RITA

2020

Catalogação na publicação
Seção de Catalogação e Classificação

G934q Guerra, Edson Neves.

QUILOMBO CAIANA DOS CRIoulos (Alagoa Grande-Pb): PELO
DIREITO AO RECONHECIMENTO DE SER QUILOMBOLA / Edson
Neves Guerra. - João Pessoa, 2020.
53 f.

Orientação: Eduardo Araújo.

Monografia (Graduação) - UFPB/DCJ/SANTA RITA.

1. Quilombo. 2. Comunidade Quilombola. 3.
Reconhecimento de Identidade. 4. Titulação das Terras.
5. Caiana dos Crioulos. I. Araújo, Eduardo. II. Título.

UFPB/CCJ

EDSON NEVES GUERRA

**QUILOMBO CAIANA DOS CRIoulos: PELO DIREITO AO RECONHECIMENTO
DE SER QUILOMBOLA**

Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado ao Curso de Direito do
Centro de Ciências Jurídicas da
Universidade Federal da Paraíba, como
exigência parcial da obtenção do título de
Bacharel em Ciências Jurídicas.

Banca Examinadora:

Data de Aprovação: _____

Prof. Me. Eduardo Fernandes de Araújo (Orientador)

Profa. Dra. Alana Ramos Araujo (Membro)

Prof. Dr. Ronaldo Alencar dos Santos (Membro)

Bruno Veras (Colaborador Externo)

AGRADECIMENTOS

Primeiramente a Deus que tem me guiado, ao longo da vida, me dando força para superar as dificuldades da vida estudantil, profissional e pessoal.

À UFPB, todo seu corpo docente, e demais funcionários, pelo conhecimento passado e pelo suporte que me permitiu chegar ao fim dessa jornada acadêmica.

Ao professor Eduardo pela orientação, apoio e confiança no êxito desse trabalho.

Aos membros da banca examinadora pela honra de terem aceito fazer parte desse processo.

Aos colegas de turma pelo apoio dado ao longo do curso, sem os quais essa jornada seria muito mais árdua.

Aos colegas de trabalho e chefias pela compreensão da dedicação necessária para superar as dificuldades de se cumprir as obrigações escolares e profissionais ao mesmo tempo.

À minha família, pais, irmãos, tios, primos e avó, pelo apoio e incentivo dado desde do início dessa nova vida acadêmica.

Em especial à minha esposa e filhas pela paciência e apoio que me propuseram suporte para enfrentar as dificuldades dessa longa jornada.

De uma maneira geral, a todos que de alguma forma fizeram parte da minha vida nesses últimos anos.

RESUMO

Esse trabalho tem por objetivo analisar o processo de luta pela terra tradicionalmente ocupada por comunidades de remanescentes de quilombos, em especial o processo referente à Comunidade Caiana dos Crioulos (Alagoa Grande-Pb), através do estudo —da legislação aplicada ao tema. Para isso é feita, inicialmente, uma regressão histórica sobre a escravidão no Brasil, a formação e o significado cultural dos quilombos e uma descrição das características da Comunidade de Caiana dos Crioulos, objeto central desse trabalho. O reconhecimento dos direitos das comunidades quilombolas, em destaque, o de titulação das terras por eles ocupadas, veio como uma tentativa de reparação e mitigação das injustiças sociais sofridas pela população negra ao longo dos tempos, emanada da época da escravidão, mas ainda vivas na realidade atual. A partir do art. 68 do ADCT, da Constituição Federal de 1988, marco para o referido reconhecimento, tem-se percorrido um longo caminho, com alternância e mudanças nas normas que regulamentariam o processo de titulação das áreas tradicionalmente ocupadas por comunidades, como a Comunidade de Caiana dos Crioulos. Essa alternância tem feito com que as comunidades sejam submetidas a grande percurso procedimental, aguardando por anos o alcance do direito à terra e à garantia da possibilidade de sobrevivência e manutenção de sua cultura, para as atuais e futuras gerações. Nesse contexto, é analisada a legislação aplicada ao processo e também o julgamento da ADI 3239/DF, que buscava a declaração de inconstitucionalidade do Decreto nº 4.887 de 2003, norma infraconstitucional matriz na regulamentação do procedimento para identificação de reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos. Para fins de demonstração prática do longo caminho procedimental, é feita, ao final, uma exposição, passo a passo, dos trâmites inerentes aos feitos administrativos que tenham por objeto o aludido reconhecimento, descrevendo-se, em complemento, a tramitação dos processos FCP nº 01420.000267/98-23 e o processo INCRA nº 54320.0000416/2005-57 e correlatos, referentes à Comunidade de Caiana dos Crioulos, com análise até o estágio atual em que se encontra.

Palavras-chave: Quilombo. Comunidade Quilombola. Reconhecimento de Identidade. Titulação das Terras. Caiana dos Crioulos.

ABSTRACT

This paper aims to analyze the process of struggle for land traditionally occupied by communities of quilombo remnants, especially the process related to the Caiana dos Crioulos Community, through the study of the legislation applied to the theme. For this purpose, a historical regression is made about slavery in Brazil, its formation and cultural significance of quilombos and a description of the characteristics of the Community of Caiana dos Crioulos, central object of this work. The recognition of the rights of quilombola communities, in particular, the title of the land they occupy, which came as an attempt to repair and mitigate the social injustices suffered by the black population over the years, emanating from the time of slavery, but still alive in the current reality. From art. Art. 68 of the ADCT, a landmark for such recognition, has come a long way, with alternation and changes in the rules that would regulate the process of titling areas traditionally occupied by communities such as the Caiana dos Crioulos Community. This alternation has caused the communities to be submitted to a long procedural path, waiting for years to achieve the right to land and to guarantee the possibility of survival and maintenance of their culture, for current and future generations. In this context, the legislation applied to the process is also analyzed, the judgment of ADI 3239 / DF, which sought the declaration of unconstitutionality of Decree No. 4,887 of 2003, the infra-constitutional standard matrix of the regulation of the procedure for identification, recognition, delimitation, demarcation and titling of lands occupied by remnants of quilombo communities. For the purpose of practical demonstration of the long procedural path, at the end, a step-by-step exposition of the procedures inherent to the administrative actions that have the object of the mentioned recognition is made, describing, in addition, the processing of the FCP processes n ° 01420.000267 / 98-23 and INCRA process n ° 54320.0000416 / 2005-57 and related, referring to the Community of Caiana dos Crioulos, with analysis up to the current stage it is in nowadays.

Keywords:. Quilombo. Quilombola communities. Identity recognition. Title of the land. Caiana dos Crioulos

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	09
2 DOS ASPECTOS HISTÓRICOS SOBRE A ESCRAVIDÃO, DAS COMUNIDADES DOS QUILOMBOS E DA PREVISÃO CONSTITUCIONAL E DESENVOLVIMENTO REGULAMENTAR PARA AO RECONHECIMENTO E TITULAÇÃO DAS TERRAS DESSAS COMUNIDADES.....	12
2.1 Aspectos Históricos Sobre a Escravidão e a Formação dos Quilombos.....	12
2.1.1 <u>Das Comunidades Quilombolas</u>	14
2.1.2 <u>Da Comunidade Caiana dos Crioulos</u>	15
2.2 Da Previsão Constitucional para Reconhecimento de Propriedade aos Quilombos e do Desenvolvimento Regulamentar até o Decreto nº 4.887/03.....	16
3. DO CONTEÚDO REGULAMENTADOR DO DECRETO Nº 4.887/03 E DO JULGAMENTO DA ADI Nº 3.239/DF.....	21
3.1 Da Regulamentação Prevista no Decreto nº 4.887/03.....	21
3.2 Do Julgamento da ADI nº 3.239/DF.....	25
3.2.1 <u>Do Voto do Relator Originário</u>	26
3.2.2 <u>Do Voto Vencedor</u>	28
4 DAS ETAPAS DO PROCESSO DE RECONHECIMENTO DE TITULAÇÃO E DE SUA APLICAÇÃO PRÁTICA.....	35
4.1 Do Processo Fundação Cultural Palmares Nº 01420.000267/98-23.....	41
4.2 Do processo Incra Nº 54320.000416/2005-57	42
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS....	48
REFERÊNCIAS.....	51

1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho trata da análise dos procedimentos necessários para o reconhecimento da comunidade Caiana dos Crioulos (Alagoa Grande-Pb) como comunidade descendente de quilombos, ou comunidade quilombola e da efetivação do seu direito à posse das áreas que tradicionalmente ocupam.

O tema é de vasta relevância por se tratar de mecanismo de preservação da cultura dos povos de origem africana, que tem grande importância na formação da cultura brasileira.

O texto se desenvolve através da exposição dos procedimentos adotados para se alcançar a efetivação desse direito, buscando-se identificar as dificuldades encontradas durante o processo e os meios para debelar tais dificuldades.

A metodologia adotada é a análise da legislação aplicada na busca do objetivo final do processo, ou seja, a titulação em favor da comunidade quilombola, abordando sua importância para a manutenção da identidade dessas comunidades, incluindo a análise da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIn) 3239/DF, movida contra o Decreto nº 4.887 de 20 de novembro de 2003, que regulamenta os procedimentos a serem adotados, para fins de viabilização do direito garantido no art. 68 do Ato de Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), da Constituição Federal de 1988.

Inclui-se, no trabalho, descrição da aplicação prática da legislação através da exposição dos procedimentos adotados no processo da Fundação Cultural Palmares (FCP) número 01420.000267/98-23 e processo do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) número 54320.0000416/2005-57 e correlatos, que tratam, respectivamente, da autodefinição da comunidade como remanescente de quilombos e dos procedimentos de reconhecimento antropológico e geográfico da comunidade e do território como descendentes de quilombos e como portadores de características que guardam ligação com a cultura quilombola.

O reconhecimento do direito às áreas que as comunidades quilombolas ocupam foi positivado através do artigo 68 do Ato das Disposições Transitórias da Constituição Federativa do Brasil de 1988 CRFB/88. Este foi o marco inicial para

que fossem criados os mecanismos e procedimentos a serem adotados em prol da garantia do acesso à terra e à preservação da cultura das comunidades quilombolas.

O reconhecimento do direito que possuem estas comunidades se embasa também na leitura dos artigos 215 e 216 da CRFB/88, os quais tratam da identificação e da preservação dos elementos que formam nosso patrimônio cultural.

Os mecanismos utilizados para efetivação do direito às áreas tradicionalmente ocupadas por essas comunidades estão presentes no Decreto 4.887/03, que 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.

Para a realização do trabalho, foi utilizada a Revisão Bibliográfica e de Legislação, foram analisados os Processos FCP número 01420.000267/98-23 e processo do INCRA número 54320.0000416/2005-57 e correlatos, partindo da experiência profissional como Engenheiro Agrônomo do INCRA, com participação em parte do processo, realizando visita técnica agronômica na comunidade e o contato com o Serviço de Regularização de Territórios Quilombolas da Superintendência Regional do Incra no Estado da Paraíba.

No capítulo inicial, o trabalho se presta, primeiramente, a fazer uma descrição da comunidade, suas características, sua origem, seus traços culturais e a história de sua formação até o início do processo de autorreconhecimento e de identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas pela comunidade.

Em seguida, é realizada uma descrição do arcabouço jurídico de normas regulamentares surgidas para viabilizar, na prática, o direito assegurado no art. 68 do ADCT, que vai, desde o reconhecimento da identidade da comunidade, até a titulação da área tradicionalmente ocupada, mencionando-se normas (Portarias, Medias Provisórias, Decretos) que foram sendo editadas até a publicação do Decreto nº 4887, de 2003.

Por ser a norma infraconstitucional matriz em vigor, para a regulamentação procedimental da matéria, o capítulo subsequente foi dedicado, especificamente, ao

referido Decreto nº 4.887/03, fazendo uma descrição das regras dela provenientes e, seguida de uma análise do julgamento da ADIn 3239/DF, proposta em face daquele ato regulamentar, no âmbito do Supremo Tribunal Federal.

No último capítulo, passa-se, de maneira mais específica, pela caracterização de todas as etapas a serem seguidas em processos de reconhecimento e titulação de comunidades quilombolas com a exemplificação de sua aplicação prática através da análise dos processos FCP número 01420.000267/98-23 e processo do INCRA número 54320.0000416/2005-57 e processos relacionados, chegando ao estágio em que se encontra atualmente.

Finaliza-se com uma análise crítica dos entraves encontrados durante todo o procedimento.

2 DOS ASPECTOS HISTÓRICOS SOBRE A ESCRAVIDÃO, DAS COMUNIDADES DOS QUILOMBOS E DA PREVISÃO CONSTITUCIONAL E DESENVOLVIMENTO REGULAMENTAR PARA O RECONHECIMENTO E TITULAÇÃO DAS TERRAS DESSAS COMUNIDADES

2.1 Aspectos Históricos Sobre a Escravidão e a Formação dos Quilombos

Para se observar a importância do tema, como um modo de fazer justiça social e tentar amenizar as injustiças historicamente cometidas contra a comunidade negra no Brasil, é necessário um breve histórico da escravidão no Brasil, da origem dos quilombos e dos remanescentes de comunidades daquelas.

O estudo histórico da questão da escravidão no Brasil é preciso a fim de se compreender a necessidade de que seja feita justiça social com o reconhecimento da importância dessas comunidades, tanto no aspecto cultural, quanto social e econômico, do que emana o dever de reparação da dívida social existente perante a aludida população e de preservação da riqueza cultural introduzida no Brasil pelos africanos aqui escravizados.

Cerca de 3 milhões de africanos foram trazidos para o Brasil com o objetivo de serem colocados para trabalhar na condição de povos escravizados. Não à toa, atualmente o Brasil possui a maior população de descendentes de africanos do mundo.

Tanto nas plantações de cana-de-açúcar, quanto nas minas eles eram submetidos a jornadas de trabalho exaustivas, má alimentação e sujeitados a castigos físicos, por parte de seus “proprietários”.

A maneira que os escravos dispunham para enfrentar a tirania, à qual eram submetidos, era a realização de sabotagens e fugas, sendo sabido que, nestas, o destino era sempre regiões distantes e de difícil acesso. Nesses locais, por vezes se formavam grupos organizados, denominados de quilombos.

O período em que a escravidão perdurou no Brasil deixou uma herança amarga na sociedade brasileira, representada principalmente pelo preconceito racial que sofrem os descendentes dos africanos trazidos ao nosso país, onde estatisticamente se relata que formam a parte da população que passa menos

tempo nas instituições de ensino e que possuem maior taxa de analfabetismo, por exemplo.

Ainda hoje ressoam na sociedade brasileira os ecos da perversidade escravocrata, por meio, por exemplo, do preconceito de cor que sofrem os brasileiros de pele escura. É comum se ouvir que tal preconceito – acaso existente – não é baseado na cor, mas sim na classe social, sem que se explicita, como demonstram as estatísticas, que são negros e pardos aqueles que compõem a maioria das classes menos privilegiadas (BRILHANTE, 2009, p. 3.370).

A partir da metade do século XX os estudiosos da história brasileira, levados por uma visão mais humanista, iniciaram um novo processo de abordagem dos quilombos, desde sua origem à sua importância na atualidade, revelando os quilombos sob uma nova perspectiva.

Generalizou-se, então, a consciência de que os quilombos tinham surgido como último recurso para a sobrevivência física e cultural e a preservação da dignidade de homens e mulheres vindos da África na condição de escravos, ou nascidos no Brasil sob essa mesma condição (DALLARI, 2001, p. 11).

No Brasil, as primeiras notícias que tem-se sobre as comunidades de escravos fugidos datam por volta do século XVI, principalmente nos territórios do Recôncavo da Bahia e da Capitania de Pernambuco. Os primeiros documentos sobre Palmares datam de 1585, a partir daí, os quilombos se multiplicaram por toda a colônia (AMARAL, 2011, p. 49).

Se o termo quilombo, em alguns lugares da África, significava acampamento e em outros se voltava para a iniciação de jovens guerreiros, é possível que uma vez, aquilombados aqui no Brasil, os negros também trouxessem muito da cultura africana nos quilombos por eles aqui formados. O quilombo, em certa medida, era uma forma de reencontro com a terra natal, com os costumes, tradições, ritos e com as diversas formas de ser e viver da África.

Para a implantação e desenvolvimento da colonização europeia no Brasil, grande parte dos nativos, africanos e descendentes, foram submetidos à escravidão, tratados como coisa e comercializados como tal, principalmente os negros, além de sofrerem maus-tratos que levavam à morte. Contra esse sistema, esses povos

desenvolveram inúmeras formas de resistência, sendo a formação de quilombos a mais expressiva (MENESES, 2010).

Um dos maiores e mais antigos quilombos do Brasil foi o de Palmares, situado na antiga capitania de Pernambuco, atual Estado de Alagoas.

Palmares fora formado por volta de 1630, totalizando cerca de vinte mil componentes, num território de 27.000 km², chefiados por líderes concebidos como reis, Ganga Zumba e Zumbi. Palmares resistiu por quase todo século XVII, arrasado em 1697, por tropas contratadas pelo Governo, chefiadas pelo bandeirante Domingos Jorge Velho (MENESES, 2010).

2.1.1 Das Comunidades Quilombolas

As comunidades comumente conhecidas como comunidades quilombola ou comunidades de remanescentes de quilombos são grupos de pessoas descendentes de homens e mulheres escravizados que fugiram da escravidão, ex-escravizados e também de negros livres e que habitam historicamente uma determinada área onde conservam a cultura de seus antepassados e onde podem ser encontrados traços que comprovam essa ligação histórica entre o lugar e a origem da comunidade.

Entre os várias conceitos de comunidades quilombolas temos a fornecida pelo Instituto Nacional de Reforma Agrária (INCRA), que as define como “grupos étnicos – predominantemente constituídos pela população negra rural ou urbana –, que se autodefinem a partir das relações com a terra, o parentesco, o território, a ancestralidade, as tradições e práticas culturais próprias”.

A definição de remanescentes de comunidades dos quilombos também é encontrada no artigo 2º *caput*, do Decreto n. 4.887, de 20 de novembro de 2003, que regulamenta o artigo 68 da ADCT:

Consideram-se remanescentes das comunidades dos quilombos, para os fins deste Decreto, os grupos étnicos raciais, segundo critérios de autoatribuição, com trajetória histórica própria, dotados de relações territoriais específicas, com presunção de ancestralidade negra relacionada com a resistência à opressão histórica sofrida. (BRASIL, 2003)

Praticamente em todo o território brasileiro é possível se observar a presença de comunidades quilombolas, todas as regiões do país apresentam áreas remanescentes de quilombos, estando catalogado, por todo o Brasil, um total de 2847 comunidades, revelando panoramas regionais bem distintos.

A região Nordeste conta com 1724 registros, seguida pela região Norte, com 442. No Sudeste, no Centro-Oeste e no Sul encontram-se 375, 131 e 175 registros (CONAQ, 2009).-

Especificamente no Estado da Paraíba existem 39 (trinta e nove) comunidades quilombolas, divididas entre 25 municípios. No final de 2011, estimava-se que existiam 2.400 famílias vivendo em territórios quilombolas em todo o Estado.

2.1.2 Da Comunidade Caiana dos Crioulos

A comunidade de Caiana dos Crioulos possui um território de 646,5873 hectares e está situada no município de Alagoa Grande, no Estado da Paraíba. A partir da sede do município, segue-se por estrada carroçável no sentido do município de Massaranduba por 12 km até chegar à comunidade.

O território se localiza na Serra da Borborema, sendo bastante acidentado, o que dificulta o acesso aos lotes, feito por “caminhos” (trechos que só dão acesso a pé, à montaria ou com motos), que levam aos lotes isolados ou aos núcleos familiares, característica da organização da comunidade.

A comunidade Caiana dos Crioulos possui 98 famílias cadastradas no Incra, totalizando aproximadamente 450 pessoas.

Como a topografia acidentada da área só permite o cultivo em pequenos “roçados”, impedindo plantações que gerariam renda suficiente para garantir a segurança alimentar das famílias, aspecto esse aliado à irregularidade dos períodos chuvosos, muitos moradores são obrigados a buscar outras fontes de renda fora da comunidade, assim muitos saem à procura de emprego, sendo um dos destinos mais procurados, o estado do Rio de Janeiro.

Esse é um dos motivos que mostram a necessidade de regularização fundiária da terra tradicionalmente ocupada pela comunidade, já que a pretendida área possui um relevo mais plano, permitindo cultivos com maior extensão,

possibilitando a produção de excedentes, o que garantiria melhor renda para as famílias, diminuindo o êxodo da sua população.

Em relação à infraestrutura da comunidade, todas as casas dispõem de energia elétrica. O abastecimento de água para consumo humano é feito através de cisternas para parte da comunidade, outra parte é atendida por um sistema de abastecimento local, construídos pelas próprias famílias e que distribui água a partir de uma estação elevatória construída pela prefeitura municipal de Alagoa Grande, ainda existindo cacimbas que fornecem águas para a comunidade.

O reservatório de água (açude) que existe na comunidade é de capacidade satisfatória, mas sua água é salobra e imprópria ao consumo humano. A maioria das casas é de alvenaria e não conta com instalações sanitárias, consequentemente não é atendida por coleta e tratamento de esgoto. O lixo produzido pelas famílias é descartado em áreas próximas às casas. A comunidade possui Igrejas, pontos comerciais, escola e posto de saúde.

A origem da comunidade é desconhecida até pelos próprios moradores que apenas noticiam saber que vem de várias gerações anteriores de negros escravizados que fugiram ou que foram libertados, havendo relatos de que a comunidade teve início com uma rebelião no litoral paraibano, sem, contudo, uma versão oficial da origem da comunidade.

O início do processo de autodefinição como comunidade de remanescentes de quilombos veio da necessidade de ter acesso à terra para plantar e garantir sua subsistência e a manutenção de sua cultura, já que com a desapropriação das áreas que tradicionalmente ocupavam com seus plantios, para a implantação de projetos de assentamento da reforma agrária, os membros da comunidade ficaram sem acesso a estas áreas, restando-lhes apenas o terreno no entorno de suas casas, em uma área vizinha à desapropriada.

2.2 Da Previsão Constitucional para Reconhecimento de Propriedade aos Quilombos e do Desenvolvimento Regulamentar até o Decreto nº 4.887/03

Com o objetivo de amenizar as dificuldades sociais impostas à população negra, oriundas do tempo da escravidão, mas ainda vivas na realidade atual, principalmente daqueles que vivem em comunidades remanescentes dos quilombos,

o legislador constituinte brasileiro inseriu, na Constituição Federal de 1988, normas a zelarem pela preservação da cultura afrodescendente no nosso país.

Dentre essas normas, destacam-se os arts. 215, §1º e 216, §5º. Aquele garante que **“o Estado protegerá as manifestações das culturas populares, indígenas e afro-brasileiras, e das de outros grupos participantes do processo civilizatório nacional”**. Já, este, prescreve como **“tombados todos os documentos e os sítios detentores de reminiscências históricas dos antigos quilombos”** (grifo nosso) (BRASIL, 1988).

Inobstante a reconhecida importância desses dispositivos, nos campos cultural e histórico, é, porém, **o art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias** que traz garantia de natureza mais efetiva e prática para os remanescentes dos quilombos, de maneira a lhes assegurar a implementação de um direito fundamental.

Tal comando é o marco jurídico inicial para o reconhecimento e consequente titulação das terras que tradicionalmente são ocupadas pelas comunidades dos quilombos, ao dispor expressamente que **“aos remanescentes das comunidades dos quilombos que estejam ocupando suas terras é reconhecida a propriedade definitiva, devendo o Estado emitir-lhes os títulos respectivos”** (BRASIL, 1988).

Essa norma, além de reconhecer a identidade de uma comunidade historicamente renegada pela sociedade, trouxe, em seu âmago, uma espécie de reparação àqueles que, pelas condições de vida impostas aos seus ascendentes, tiveram que nascer e se criar à margem das oportunidades inerentes ao mundo civilizado, de maneira a tornar inviável a aquisição, com recursos próprios, das terras que, há muito, são deles de fato, mas ainda não de direito.

Embora a expressão constitucional “quilombo” designe as populações tradicionais afrodescendentes que a Constituição busca proteger, estas nem sempre se identificam com tal terminologia, a qual, muitas vezes, é estranha à cultura local. Também denominados mocambos, terra de pretos, comunidades negras rurais, comunidades de terreiro, terras de herança, terras de santo, terras de índio, terreiros, enfim, quilombos são grupos sociais, historicamente descendentes de indivíduos africanos sequestrados de sua terra natal e trazidos para o Brasil durante o período colonial (NASCIMENTO, 2010).

A Associação Brasileira de Antropologia (ABA) estabeleceu a seguinte definição de quilombo para procurar fixar os contornos impostos pelo artigo 68,

ADCT:

Contemporaneamente, portanto, o termo não se refere a resíduos ou resquícios arqueológicos de ocupação temporal ou de comprovação biológica. Também não se trata de grupos isolados ou de uma população estritamente homogênea. Da mesma forma nem sempre foram constituídos a partir de movimentos insurrecionais ou rebelados, mas, sobretudo, consistem em grupos que desenvolveram práticas de resistência na manutenção e reprodução de seus modos de vida característicos num determinado lugar. Deste modo, comunidades remanescentes de quilombo são grupos sociais cuja identidade étnica os distingue do restante da sociedade (ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ANTROPOLOGIA, 2019).

Assegurado esse direito, propício a trazer segurança jurídica para as comunidades dos quilombos em relação às terras por eles ocupadas, fazia-se necessário, ainda, para fins da efetiva implementação da garantia à propriedade, a criação de mecanismos a regularem a atuação da Administração Pública no exercício de concessão das respectivas titulações.

Diante disso, vários atos regulamentares (como Portarias, Medidas Provisórias, Decretos e Leis) foram sendo editados, ao longo do tempo, pelo Poder Público, para fins de implementação do direito assegurado no art. 68 do ADCT, até a publicação do Decreto nº 4.887, de 2003, que, atualmente, regula o procedimento para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos

A primeira regulamentação procedimental emana da **Portaria Incra n.º 307, de 22 de novembro de 1995**.

Tal instrumento dispunha que “CONSIDERANDO que as comunidades remanescentes de quilombos acham-se sob a proteção do Poder Público por força do art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, da Constituição Federal”, bem como que “cabe ao INCRA a administração das terras públicas desapropriadas por interesse social, discriminadas e arrecadadas em nome da União Federal, bem como a regularização das ocupações nelas havidas na forma da lei”, ficava resolvido o seguinte, em seu item I:

“I – Determinar que as comunidades remanescentes de quilombos, como tais caracterizadas, inseridas em áreas públicas federais, arrecadadas ou

obtidas por processo de desapropriação, sob a jurisdição do INCRA, tenham suas áreas medidas e demarcadas, bem como tituladas, mediante a concessão de título de reconhecimento, com cláusula “pro indiviso”, na forma do que sugere o art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal;(BRASIL, 1995).

No ano de 1999, foi editada a **Medida Provisória nº 1.911**, que, ao alterar dispositivos da Lei 9.649/98 (sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios), colocou, como atribuição do Ministério da Cultura, o cumprimento do disposto no art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, nos seguintes termos:

Art.14. Os assuntos que constituem área de competência de cada Ministério são: (...) V – Ministério da Cultura: a) política nacional da cultura; b) proteção do patrimônio histórico e cultural; c) cumprimento do disposto no art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (BRASIL, 1999).

Em dezembro do mesmo ano (1999), o Ministério da Cultura editou a **Portaria nº 447/99**, na qual se expôs que, considerando “caber à Fundação Cultural Palmares [...] promover a preservação dos valores culturais, sociais e econômicos decorrentes da influência da raça negra na formação da sociedade brasileira”, ficaria delegada ao Presidente daquela Fundação a competência para praticar e assinar os atos necessários ao efetivo cumprimento do disposto no artigo 68 do ADCT. Eis a redação do art. 1º, parágrafo único daquela Portaria:

Art. 1º Delegar competência à titular da Presidência da Fundação Cultural Palmares para praticar e assinar os atos necessários ao efetivo cumprimento do disposto no artigo 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, atendidas as prescrições legais pertinentes. Parágrafo único. Para o cumprimento do disposto neste artigo, a autoridade delegada deverá dar prévio e formal conhecimento ao Ministro de Estado da Cultura do procedimento administrativo referente ao ato a ser praticado (BRASIL, 1999).

No ano de 2000, foi publicada a **Medida Provisória nº 2.123-27**, que acrescentou o inciso III e o parágrafo único ao art. 2º da Lei nº 7.668/ 88, incumbindo a Fundação Cultural Palmares - FCP de realizar a identificação dos remanescentes das comunidades dos quilombos, proceder ao reconhecimento, à delimitação e à demarcação das terras por eles ocupadas e conferir-lhes a correspondente titulação, legitimando aquela Fundação, ainda, a promover o registro dos títulos de propriedade nos respectivos cartórios imobiliários:

Art. 2º A Fundação Cultural Palmares - FCP poderá atuar, em todo o território nacional, diretamente ou mediante convênios ou contrato com Estados, Municípios e entidades públicas ou privadas, cabendo-lhe:

III - realizar a identificação dos remanescentes das comunidades dos quilombos, proceder ao reconhecimento, à delimitação e à demarcação das terras por eles ocupadas e conferir-lhes a correspondente titulação.

Parágrafo único. A Fundação Cultural Palmares - FCP é também parte legítima para promover o registro dos títulos de propriedade nos respectivos cartórios imobiliários."(NR) (BRASIL, 2000).

Já a **Medida Provisória nº 2.123-28**, de 26 de janeiro de 2001, novamente alterando dispositivos da Lei nº 9.649/98, incumbiu o Ministério da Cultura de aprovar a delimitação das terras dos remanescentes das comunidades dos quilombos, bem como determinar as suas demarcações, a serem homologadas mediante decreto:

Art. 14. Os assuntos que constituem área de competência de cada Ministério são os seguintes:

IV - Ministério da Cultura:

c) aprovar a delimitação das terras dos remanescentes das comunidades dos quilombos, bem como determinar as suas demarcações, que serão homologadas mediante decreto (BRASIL, 2001).

Em setembro daquele mesmo ano (2001), foi editado o **Decreto nº 3.912**, de 10 de setembro de 2001, importante instrumento com disposições relativas ao processo administrativo para identificação dos remanescentes das comunidades dos quilombos e para o reconhecimento, a delimitação, a demarcação, a titulação e o registro imobiliário das terras por eles ocupadas.

O art. 1º estabelecia competir à Fundação Cultural Palmares - FCP iniciar, dar seguimento e concluir o processo administrativo para os aludidos fins.

O parágrafo único, do mesmo dispositivo, delimitava que somente poderia ser reconhecida a propriedade sobre terras que: fossem ocupadas por quilombos em 1888 ou por remanescentes das comunidades dos quilombos em 5 de outubro de 1988.

Por sua vez, o art. 3º ordenava que o processo administrativo contivesse relatório técnico e parecer conclusivo, elaborados pela Fundação Cultural Palmares – FCP, com as seguintes exigências, elencadas no §1º:

§ 1º O relatório técnico conterá:

I - identificação dos aspectos étnicos, histórico, cultural e sócio-econômico do grupo;

II - estudos complementares de natureza cartográfica e ambiental;

III - levantamento dos títulos e registros incidentes sobre as terras ocupadas

e a respectiva cadeia dominial, perante o cartório de registro de imóveis competente;
 IV - delimitação das terras consideradas suscetíveis de reconhecimento e demarcação;
 V - parecer jurídico (BRASIL, 2001).

O §3º estabelecia que, depois do relatório técnico, o processo passasse pelos seguintes órgãos para manifestação: Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional - IPHAN; Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA; Secretaria do Patrimônio da União - SPU; Fundação Nacional do Índio - FUNAI; e Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA.

Após isso, o Presidente da Fundação Cultural Palmares deveria elaborar parecer conclusivo e encaminhar o processo ao Ministério da Cultura, que decidiria de uma das formas previstas no § 8º do art. 3º:

§ 8º Em até trinta dias após o recebimento do processo, o Ministro de Estado da Cultura decidirá:
 I - declarando, mediante portaria, os limites das terras e determinando a sua demarcação;
 II - prescrevendo todas as diligências que julgue necessárias, as quais deverão ser cumpridas no prazo de sessenta dias;
 III - desaprovando a identificação e retornando os autos à Fundação Cultural Palmares - FCP, mediante decisão fundamentada, circunscrita ao não atendimento do disposto no art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição (BRASIL, 2001).

Segundo o art. 4º, a demarcação das terras deveria ser homologada mediante decreto, e, conforme disposição do art. 5º, após a homologação, a Fundação Cultural Palmares - FCP conferiria a titulação das terras demarcadas, promovendo o respectivo registro no cartório de registro de imóveis correspondente.

Acontece que, cerca de apenas 02 (dois) anos depois da sua publicação, esse Decreto nº 3.912/2001 foi revogado pelo **Decreto nº 4.887, de 20 de novembro de 2003**, norma que, por estar em vigor e continuar, atualmente, regulamentando o procedimento de titulação previsto no art. 68 do ADCT, será abordado em capítulo próprio.

3. DO CONTEÚDO REGULAMENTADOR DO DECRETO Nº 4.887/03 E DO JULGAMENTO DA ADI Nº 3.239/DF

3.1 Da Regulamentação Prevista no Decreto nº 4.887/03

O Decreto nº 4.887, datado de 20 de novembro de 2003, e atualmente em vigor, foi editado com a finalidade de regulamentar, conforme redação da sua própria ementa, 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”.

Composto de 25 artigos - o último deles revogando expressamente o Decreto nº 3.912/2001 – o referido ato regulamentar dispôs, já em seu art. 2º, que:

Consideram-se remanescentes das comunidades dos quilombos, para os fins deste Decreto, os grupos étnico-raciais, segundo critérios de auto-atribuição, com trajetória histórica própria, dotados de relações territoriais específicas, com presunção de ancestralidade negra relacionada com a resistência à opressão histórica sofrida (BRASIL, 2003).

O §1º de tal dispositivo estabeleceu que a caracterização dos que devem ser considerados “remanescentes das comunidades dos quilombos” deverá ser atestada mediante autodefinição da própria comunidade e o §2º consignou que as terras objeto do respectivo procedimento serão aquelas utilizadas para a garantia, reprodução física, social, econômica e cultural dos remanescentes das comunidades dos quilombos.

Por sua vez, o §3º impôs que, no ato de medição e demarcação das terras, sejam levados em consideração critérios de territorialidade indicados pelos remanescentes das comunidades dos quilombos, reiterando, na mesma linha do mencionado §1º, a força das afirmações dos próprios interessados, para fins de verificação do preenchimento dos requisitos necessários ao deferimento da titulação das terras.

O art. 3º do Decreto atribuiu ao Ministério do Desenvolvimento Agrário, por meio do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA, “a identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas pelos remanescentes das comunidades dos quilombos”, em âmbito federal, deixando ressalvada, na sua parte final, a possibilidade de competência concorrente dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Os §§1º e 2º, do mesmo artigo, impuseram ao INCRA o dever de regulamentar o procedimento administrativo tratado no Decreto, permitindo, para tanto, a celebração de “convênios, contratos, acordos e instrumentos similares com

órgãos da administração pública federal, estadual, municipal, do Distrito Federal, organizações não-governamentais e entidades privadas”.

O art. 4º determinou que a Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, da Presidência da República acompanhe o processo; e o art. 5º dispôs competir ao Ministério da Cultura, por meio da Fundação Cultural Palmares, assistir e acompanhar o Ministério do Desenvolvimento Agrário, e ao INCRA “garantir a preservação da identidade cultural dos remanescentes das comunidades dos quilombos, bem como para subsidiar os trabalhos técnicos quando houver contestação”.

Passando ao aspecto mais prático das fases do procedimento administrativo, o §3º, art. 3º, preceituou que o processo será iniciado, de ofício, pelo INCRA ou a requerimento de qualquer interessado, impondo, o art. 7º, que, após a conclusão dos trabalhos de campo (identificação, delimitação e levantamento ocupacional e cartorial), o INCRA publique “edital por duas vezes consecutivas no Diário Oficial da União e no Diário Oficial da unidade federada onde se localiza a área sob estudo, contendo as seguintes informações:”

- I - denominação do imóvel ocupado pelos remanescentes das comunidades dos quilombos;
- II - circunscrição judiciária ou administrativa em que está situado o imóvel;
- III - limites, confrontações e dimensão constantes do memorial descritivo das terras a serem tituladas; e
- IV - títulos, registros e matrículas eventualmente incidentes sobre as terras consideradas suscetíveis de reconhecimento e demarcação (BRASIL, 2003).

Depois dos trabalhos de delimitação e identificação, o art. 8º determina o envio, pelo INCRA, de relatório para manifestação dos seguintes órgãos (dispondo o parágrafo único que, caso não haja pronunciamento, no prazo comum de 30 dias, será considerada a concordância tácita):

- I - Instituto do Patrimônio Histórico e Nacional - IPHAN;
- II - Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA;
- III - Secretaria do Patrimônio da União, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão;
- IV - Fundação Nacional do Índio - FUNAI;
- V - Secretaria Executiva do Conselho de Defesa Nacional;
- VI - Fundação Cultural Palmares. (BRASIL, 2003).

O art. 9º confere aos interessados prazo de 90 (noventa) dias, após a publicação e notificações a que se refere o art. 7º, (ocupantes e confinantes das

áreas delimitadas), para o oferecimento de contestações ao relatório, prevendo o parágrafo único que, caso não haja impugnações, ou sendo elas rejeitadas, o INCRA “concluirá o trabalho de titulação da terra ocupada pelos remanescentes das comunidades dos quilombos”.

De acordo com os arts. 10, 11 e 12, quando as terras objeto do processo incidirem em terrenos de marinha, marginais de rios, ilhas e lagos, o INCRA e a Secretaria do Patrimônio da União tomarão as medidas cabíveis para a expedição do título (art. 10); se estiverem sobrepostas às unidades de conservação constituídas, às áreas de segurança nacional, à faixa de fronteira e às terras indígenas, o INCRA, o IBAMA, a Secretaria-Executiva do Conselho de Defesa Nacional, a FUNAI e a Fundação Cultural Palmares tomarão as medidas cabíveis visando garantir a sustentabilidade destas comunidades, conciliando o interesse do Estado (art. 11); e se forem de propriedade dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios, o INCRA encaminhará os autos para os entes responsáveis pela titulação (art. 12).

Já o art. 13 dita que, caso os territórios incidam sobre título de domínio particular, “não invalidado por nulidade, prescrição ou comisso, e nem tornado ineficaz por outros fundamentos, será realizada vistoria e avaliação do imóvel, objetivando a adoção dos atos necessários à sua desapropriação, quando couber”.

O art. 17 preceitua que o reconhecimento e registro da titulação se dará “mediante outorga de título coletivo e pró-indiviso às comunidades a que se refere o art. 2º, *caput*, com obrigatória inserção de cláusula de inalienabilidade, imprescritibilidade e de impenhorabilidade”.

Cumprе mencionar a previsão do art. 16, o qual assegura, mesmo após a expedição do título de reconhecimento do domínio, assistência jurídica, via Fundação Cultural Palmares, em todos os graus, aos beneficiários, “para defesa da posse contra esbulhos e turbações, para a proteção da integridade territorial da área delimitada e sua utilização por terceiros”, medida de grande importância para a preservação do direito de uma população reconhecidamente vulnerável.

O art. 19 instituiu o Comitê Gestor para elaboração do “plano de etnodesenvolvimento, destinado aos remanescentes das comunidades dos quilombos”, integrado por um representante de cada órgão dos listados nos incisos do dispositivo e coordenado pelo representante da Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial.

Numa forma de fomentar o desenvolvimento produtivo das terras titularizadas, o art. 20 assegurou, ainda, aos remanescentes das comunidades dos quilombos, o recebimento, por parte dos órgãos competentes, de “tratamento preferencial, assistência técnica e linhas especiais de financiamento, destinados à realização de suas atividades produtivas e de infra-estrutura”.

Por fim, vale ressaltar a gratuidade assentada no art. 22, segundo o qual, “a expedição do título e o registro cadastral a ser procedido pelo INCRA far-se-ão sem ônus de qualquer espécie, independentemente do tamanho da área”.

3.2 Do Julgamento da ADI nº 3.239/DF

Em junho de 2004, o Partido Político, à época denominado Partido da Frente Liberal (PFL), atualmente chamado de Democratas (DEM), ajuizou, perante o Supremo Tribunal Federal, a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.239/DF, requerendo a declaração de inconstitucionalidade do Decreto nº 4.887/03.

Do relatório do acórdão que julgou a referida ADI, extrai-se que, para amparar o seu pleito de inconstitucionalidade, o Partido/requerente alegou, em síntese, que o referido Decreto padece dos seguintes vícios:

1.1. invade esfera reservada à lei: ‘ao dispensar a mediação de instrumento legislativo e dispor ex novo, o ato normativo editado pelo Presidente da República invade esfera reservada à lei, incorrendo em manifesta inconstitucionalidade; (...) a autonomia do Decreto nº. 4.887/2003 é, assim, indevida, pois não se enquadra no apertado perfil do art. 84, VI, da Constituição, sendo sua validade dependente do legítimo diploma legislativo; (...) o ato normativo refoge – e muito – à matéria de que trata o mencionado dispositivo, pois disciplina direitos e deveres entre particulares e administração pública, define os titulares da propriedade das terras onde se localizavam os quilombos, disciplina procedimentos de desapropriação e, conseqüentemente, importa aumento de despesa”;

1.2. cria nova modalidade de desapropriação “que não se enquadra em nenhuma das modalidades a que se refere o art. 5º, XXIV, do texto constitucional, bem como não se enquadra em nenhuma das leis que as regem; (...) nos termos da dicção constitucional é reconhecida a propriedade definitiva, ou seja, não há que se falar em propriedade alheia a ser desapropriada para ser transferida aos remanescentes de quilombos, muito menos em promover despesas públicas para fazer frente a futuras indenizações”;

1.3 resume a identificação dos remanescentes das comunidades de quilombolas ao critério de auto-atribuição, “a partir de mera declaração do próprio interessado”, em absoluto descompasso com o texto constitucional que elegera, de forma expressa, o critério de comprovação da remanescente, e não, da descendência; (...) somente tem direito ao reconhecimento – critério que não encontra respaldo no Decreto – o remanescente que tinha e demonstrava, à época da promulgação do texto

constitucional, real intenção de dono; (...) o critério da auto-atribuição pode levar ao reconhecimento do direito a mais pessoas do que aquelas efetivamente beneficiadas pelo artigo 68 do ADCT e realizar, por vias oblíquas, uma reforma agrária *sui generis*, e

1.4 sujeita a delimitação das terras a serem tituladas aos indicativos fornecidos pelos próprios interessados, o que “importa radical subversão da lógica constitucional; (...) parece evidente que as áreas a que se refere a Constituição são aquelas nas quais, conforme estudos histórico-antropológicos, constatou-se a localização efetiva de um quilombo; (...) descabe qualificar as terras a serem titularizadas pelo Poder Público como aquelas em que os remanescentes tiveram sua reprodução física, social, econômica e cultural, conforme indicação da própria comunidade ; (...) sujeitar a demarcação aos indicativos dos interessados não constitui procedimento idôneo, moral e legítimo de definição.(BRASIL, 2018)

O processo seguiu o procedimento previsto no art. 12 da Lei nº 9.868/99, tendo sido colhidas as informações prestadas pelo Presidente da República; o parecer da Procuradoria-Geral da República; e as manifestações dos seguintes *amici curie*, que ingressaram na lide: Instituto Pro Bono; Conectas Direitos Humanos e Sociedade Brasileira de Direito Público; Centro pelo Direito à Moradia contra Despejos - Cohre; Centro de Justiça Global; Instituto Socioambiental - Isa; Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais - Polis e Terra de Direitos; Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Estado do Pará - Fetagri-Pará; Procuradoria-Geral do Estado do Pará; Estado de Santa Catarina; Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil – CNA; Confederação Nacional da Indústria – CNI; Associação Brasileira de Celulose e Papel – BRACELPA, e Sociedade Rural Brasileira.

O julgamento da ação se iniciou, no plenário do Supremo Tribunal Federal, em abril de 2012, quando foi proferido o voto do Relator originário, o Ministro Cezar Peluzo.

3.2.1 Do Voto do Relator Originário

Em sua manifestação de mérito, o Relator originário, Ministro Cezar Peluzo, inicialmente, reconheceu a **inconstitucionalidade formal** do Decreto 4.887/1993, por vislumbrar, na norma, violação aos princípios da legalidade e da reserva de lei, tendo em vista entender que o art. 68 do ADCT, há de ser complementado por lei em sentido formal, não por Decreto.

Sobre esse aspecto, vale observar os seguintes fundamentos por ele expostos:

O fato é que, amparado nesta ou naquela classificação oferecida pela doutrina, ou apartado de todas elas, se vê pronto que o dispositivo há de ser complementado por lei em sentido formal. [...]

Por resumir, não obstante o artigo 68 do ADCT não seja norma de eficácia plena e aplicação imediata, nem por isso o Chefe do Executivo está autorizado a integrar-lhe normativamente os comandos mediante regulamento, como o fez.

O Decreto nº 4.887/2003 ofende, pois, os princípios da legalidade e da reserva de lei. (BRASIL, 2012)

Além da inconstitucionalidade formal, também vislumbrou o Relator originário **inconstitucionalidade material** nos arts. 2º, §§ 1º, 2º e 3º, 7º, § 2º, 9º, 13 e 17 do Decreto 4.887/2003.

Tratando dos destinatários do art. 68 do ADCT, afirmou que:

[...] no que tange ao conceito de quilombos, é de se ter presente que as muitas acepções que o termo admite são condicionadas por alguns fatores, tais quais, época, ponto de vista sociopolítico e a área do conhecimento daqueles que lidam com o tema. Ora, identificados os requisitos temporais acima vistos, é seguro afirmar que, para os propósitos do art. 68 do ADCT, o constituinte optou pela acepção histórica, que é conhecida de toda a gente.

Seguiu aduzindo que “o artigo 68 do ADCT alcança apenas certa categoria de pessoas, dentre outras tantas que, por variados critérios, poderiam ser identificadas como quilombolas”.

Acrescentou também não crer que os destinatários da norma sejam necessariamente as comunidades, justificando que o sentido da norma é de individualidade, não de coletividade, complementando que, “se é assim, não se descobrem razões que justifiquem gravar a propriedade individual com os atributos da impenhorabilidade, imprescritibilidade e inalienabilidade”, donde concluiu por inconstitucionais:

(a) o art. 2º, caput e §§ 1º, 2º e 3º, do Decreto 4.887/2003, que estabelecem (1) o critério da auto-atribuição e autodefinição, para caracterizar quem são os remanescentes das comunidades de quilombolas; (2) a fixação de que são terras ocupadas por remanescentes, todas as possuídas a título de garantia de sua reprodução física, social econômica e cultural, (ocupação presumida); e (3) o critério de territorialidade eleito que, para a medição e demarcação das terras por titular, consiste tão-só na indicação dos próprios interessados;

(b) o art. 179, que prevê a outorga de título coletivo e pró-indiviso às comunidades de remanescentes, com obrigatória inserção de cláusula de inalienabilidade, imprescritibilidade e de impenhorabilidade. (BRASIL, 2012)

Passando à forma de aquisição de propriedade prevista no Decreto em testilha, passou a fazer ponderações o relator, deixando consignado que, na sua visão, reside nos aspectos da desapropriação a mais flagrante inconstitucionalidade.

Em relação à desapropriação das terras particulares, afirmou que, “além de não disciplinada por lei específica, como impõe o inciso XXIV do art. 5º da CF, não se amolda a nenhuma das hipóteses já previstas em lei e que se resumem à necessidade ou utilidade pública e interesse social”.

Sobre o tema, argumentou, em contínuo, que os casos de utilidade pública “vêm exaustivamente enumerados no art. 5º do Decreto-lei nº. 3.365/41 e, em nenhuma das suas 16 (dezesesseis) alíneas, é capaz de caber a desapropriação trazida pelo art. 13 do Decreto 4.887/03”.

Em seguida, arrematou: “já os casos de desapropriação por ‘interesse social’ vêm disciplinados pelas Leis nº. 4.132/62 e 8.629/93, que nada dizem com a desapropriação do Decreto em análise”.

Outro vício, indicado pelo Relator originário, à ideia de desapropriação foi a observação de que “aos terceiros interessados, prestes a serem privados de seus bens, sem lei específica, nem sequer lhes foi garantido, na sua inteireza, o devido processo legal”.

Nessa órbita, asseverou que os arts. 7º, § 2º, e 9º, prevêm a participação desses terceiros “somente ao final e ao cabo dos trabalhos de campo de identificação, delimitação e levantamento ocupacional e cartorial, quando já estarão predefinidos fatores decisivos à perda do domínio”, do que verberou a inconstitucionalidade de tais dispositivos, juntamente com o art. 13.

Com essas considerações, **votou no sentido julgar procedente a ação para declarar a inconstitucionalidade do Decreto 4.887/2003**, modulando, porém, os efeitos da decisão, para, em respeito ao princípio da segurança jurídica, determinar que sejam considerados bons, firmes e valiosos os títulos até ali emitidos.

Afastou, igualmente os efeitos repristinatórios do Decreto 3.239/2001 (revogado pelo Decreto nº 4.887/2003), por entender que padecia do mesmo vício de inconstitucionalidade formal do Decreto objeto da ação.

3.2.2 Do Voto Vencedor

Após o voto do Relator originário, a Ministra Rosa Weber pediu vistas dos

autos, tendo os demais membros da Corte resolvido aguardar o retorno daquela análise.

Em março de 2015, o julgamento foi retomado, com a prolação do voto da autora do pedido de vistas, que iniciou sua manifestação rememorando o conteúdo do pedido exordial e o voto já proferido pelo Relator.

Primeiramente, disse concordar com o juízo de admissibilidade feito pela relatoria originária, compreendendo que a ação preenchia os respectivos pressupostos de admissão e, portanto, deveria ser conhecida.

Passando, no entanto, ao exame do mérito, já adiantou, de logo, que divergiria do Relator, entendendo inexistir inconstitucionalidade no Decreto nº 4.887/2003, seja na vertente formal, seja na material.

Rechaçando a tese de inconstitucionalidade formal, estabeleceu a premissa de que o art. 68 do ADCT trata-se “de norma definidora de direito fundamental de grupo étnico-racial minoritário, dotada, portanto, de eficácia plena e aplicação imediata, e assim exercitável, o direito subjetivo nela assegurado, independentemente de integração legislativa”.

Para justificar a eficácia plena daquele comando constitucional e, portanto, a desnecessidade de regulamentação por Lei em sentido formal, proferiu os seguintes fundamentos:

O direito fundamental insculpido no art. 68 do ADCT em absoluto demanda do Estado delimitação legislativa, e sim organização de estrutura administrativa apta a viabilizar a sua fruição. A dimensão objetiva do direito fundamental que o preceito enuncia, enfatizo, impõe ao Estado o dever de tutela – observância e proteção –, e não o dever de conformação.

Nessa linha, o art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias elenca de modo completo e abrangente os elementos delineadores do direito que consagra, ainda que sem esmiuçar os detalhes procedimentais ligados ao respectivo exercício. Nele definidos, como destaca a melhor doutrina, o titular (os remanescentes das comunidades dos quilombos), o objeto (as terras por eles ocupadas), o conteúdo (o direito de propriedade), a condição (ocupação tradicional), o sujeito passivo (o Estado) e a obrigação específica (emissão de títulos).

Não há espaço, repito, para a conformação do direito em si – hipótese em que se poderia cogitar da necessidade de integração da norma pela via legislativa –, expressado que foi em sua plenitude. (BRASIL, 2015).

Firme nesse raciocínio, externou conclusão pela inexistência de violação, pelo Decreto nº 4.887/2003, à reserva de Lei e, por conseguinte, ao art. 84 da Constituição Federal:

Disponíveis à atuação integradora tão-somente os aspectos do art. 68 do ADCT que dizem com a regulação do comportamento do Estado na implementação do comando constitucional, não identifico invasão de esfera reservada à lei nem conluio, por conseguinte, pela violação, pelo Poder Executivo, do art. 84 da Carta Política ao editar o Decreto 4.887/2003. Este, do meu ponto de vista, traduz efetivo exercício do poder regulamentar da Administração inserido nos limites estabelecidos pelo art. 84, VI, da Constituição da República (BRASIL, 2015, p.20)

Passando à apreciação das arguições de inconstitucionalidade material, partiu para a análise dos arts. 2º, § 1º, 2º e 3º, e 13, caput e § 2º, do Decreto 4.887/2003.

Quanto ao art. 2º, caput e § 1º, no qual se adotou como critério de identificação, para a caracterização de remanescentes das comunidades dos quilombos, a autodefinição pela própria comunidade, afirmou a Ministra que “a eleição do critério da autoatribuição não é arbitrário, tampouco desfundamentado ou viciado”. E prosseguiu:

Além de consistir em método autorizado pela antropologia contemporânea, estampa uma opção de política pública legitimada pela Carta da República, na medida em que visa à interrupção do processo de negação sistemática da própria identidade aos grupos marginalizados, este uma injustiça em si mesmo. [...]

E a adoção da autoatribuição como critério de determinação da identidade quilombola em absoluto se ressentir, a meu juízo, de ilegitimidade perante a ordem constitucional. Assumindo-se a boa-fé, a ninguém se pode recusar a identidade a si mesmo atribuída – e para a má-fé o direito dispõe de remédios apropriados. Logo, em princípio, ao sujeito que se afirma quilombola ou mocambeiro não se pode negar o direito de assim fazê-lo sem correr o risco de ofender a própria dignidade humana daquele que o faz. (BRASIL, 2015, p. 33-34)

Ainda no tema, ressaltou que a adoção desse critério de autodefinição não mitiga a exigência objetiva contida no texto constitucional, que, cumulativa, deve continuar sendo constatada para os fins do art. 68 do ADCT:

Ponto, por oportuno, que a ostentação de uma identidade – que pode ser autoatribuída – não se confunde com a satisfação dos critérios objetivos exigidos pelo texto constitucional para o reconhecimento da titularidade do direito assegurado no art. 68 do ADCT – que é, pelo menos em uma de suas dimensões, um direito real de propriedade. Assim, para os fins específicos da incidência desse dispositivo constitucional transitório, além de uma dada comunidade ser qualificada como remanescente de quilombo – elemento subjetivo que reside no âmbito da autoidentificação –, mostra-se necessária a satisfação de um elemento objetivo, empírico: a reprodução da unidade social que se afirma originada de um quilombo há de estar atrelada a uma ocupação continuada do espaço ainda existente, em sua organicidade, em 05 de outubro de 1988, de modo a se caracterizar como

efetiva atualização histórica das comunidades dos quilombos (BRASIL, 2015, p. 40)

Por tais motivos, reputou constitucional do art. 2º, § 1º, do Decreto 4.887/2003.

Da mesma forma, disse, a Ministra autora do pedido de vista, não vislumbrar inconstitucionalidade no art. 2º, §§ 2º e 3º, do Decreto 4.887/2003, segundo os quais, para a medição e demarcação das terras, serão levados em consideração critérios de territorialidade indicados pelos remanescentes das comunidades dos quilombos, ou seja, pelos próprios interessados.

Esclareceu a Ministra que o fato de o referido comando dispor que os critérios de territorialidade indicados pelos remanescentes das comunidades quilombolas **serão levados em consideração** não quer dizer que tais parâmetros serão os únicos objetos de análise ou que vincularão o ato administrativo correspondente. E verberou:

O art. 2º, § 3º, do Decreto 4.887/2003, ao comandar sejam levados em consideração, na medição e demarcação das terras, os critérios de territorialidade indicados pelos remanescentes das comunidades quilombolas, longe de submeter o procedimento demarcatório ao arbítrio dos próprios interessados, positiva o devido processo legal na garantia de que as comunidades interessadas tenham voz e sejam ouvidas. Aliás, não há leitura do art. 2º, § 3º, do Decreto 4.887/2003 que ampare a conclusão de que deixada, a delimitação das terras ocupadas pelos remanescentes das comunidades dos quilombos, ao arbítrio exclusivo dos interessados. Tal conclusão corresponde a verdadeiro *non sequitur*, sequer admitida, portanto, como possibilidade hermenêutica legítima. (BRASIL, 2015, p. 43)

Em sendo assim, rejeitou o pleito de inconstitucionalidade de tal norma. Na sequência, passou a Ministra a rebater a tese de inconstitucionalidade do art. 13, caput e § 2º, do Decreto 4.887/2003, sustentada, na inicial da ação, com a alegação de que não seriam possíveis desapropriações para os fins do art. 68 do ADCT.

No ponto, a Ministra Rosa Weber lembrou que, por definir e assegurar direito fundamental, o art. 68 é autoaplicável, à luz do art. 5º, § 1º, da Constituição Federal. Sustentou que, nessa lógica, é “juridicamente perfeita a edição de decreto federal com regras administrativas visando a dar àquela norma constitucional efetividade prática, possibilitando o gozo dos direitos”.

Defendendo, pois, que é da própria Constituição Federal – não simplesmente do Decreto regulamentador – que vem o título, sentenciou:

É a própria Constituição, portanto, o nascedouro do título, ao outorgar, aos remanescentes de quilombos, a propriedade das terras por eles ocupadas. Constatada a situação de fato – ocupação tradicional das terras por remanescentes dos quilombos –, a Lei Maior do país confere-lhes o título de propriedade. E o faz não só em proteção ao direito fundamental à moradia, mas à própria dignidade humana, em face da íntima relação entre a identidade coletiva das populações tradicionais e o território por elas ocupado. A injustiça que o art. 68 do ADCT visa a coibir não se restringe à “terra que se perde, pois a identidade coletiva também periga sucumbir. (SARMENTO, 2006)

Prosseguiu ponderando que o art. 68 do ADCT reconheceu o título aos remanescentes das comunidades dos quilombos, mas não invalidou eventuais títulos pré-existent, de maneira que “a regularização do registro exige o necessário o procedimento expropriatório”.

Afirmou também que não há incompatibilidade entre o que denominou de proteção especial do art. 68 ADCT e eventual aquisição por usucapião:

[...] na medida em que assegura uma proteção especial, a previsão do art. 68 do ADCT não prejudica nem interfere na aquisição da propriedade por meio do usucapião que já se tenha eventualmente operado: se já ocorreu o usucapião em favor dos remanescentes das comunidades quilombolas, não há razão para a instauração do procedimento de desapropriação. Diversamente, se por alguma razão não se operou a prescrição aquisitiva – pela intercorrência de alguma causa suspensiva ou interruptiva – aí sim tem lugar a desapropriação. (BRASIL, 2015, p.49)

No que tange à espécie de desapropriação, asseverou que esta possibilidade “decorre diretamente da Constituição, [sendo] de todo inviável inferir do art. 68 do ADCT presunção de que devolutas as terras ocupadas pelos quilombolas ou pertinentes a propriedades com títulos inválidos”.

Acrescentou, outrossim, que, tratando de “direito que não se esgota na dimensão do direito real de propriedade, e sim de direito qualificado como direito cultural fundamental”, o art. 68 do ADCT deve ser aplicado conjuntamente com o art. 216, § 1º, da Constituição Federal, o qual autoriza a desapropriação para a proteção do patrimônio cultural brasileiro.

Concluiu, assim, que, uma interpretação sistemática da Constituição, inclusive, com aplicação dos arts. 215 e 216:

não só autoriza como exige, quando incidente título de propriedade particular legítimo sobre as terras ocupadas por quilombolas, seja o processo de transferência da propriedade para estes mediada por regular procedimento de desapropriação. E esse imperativo constitucional é preservado pelo art. 13 do Decreto 4.887/2003. (BRASIL, 2015, p.52)

Por tais motivos, também declarou a improcedência do pleito de inconstitucionalidade do art. 13 do Decreto em tela.

Com essas e outras considerações expostas ao longo do minucioso voto, a Ministra Rosa Weber divergiu do Relator originário, votando pelo **juízo de improcedência dos pedidos de inconstitucionalidade formulados na exordial**.

Após o voto da Ministra Rosa Weber, ainda houve pedido de vistas, primeiro pelo Ministro Dias Toffoli, e, depois da apresentação do voto deste, pelo Ministro Edson Fachin.

Porém, no dia 08/02/2018, o julgamento foi concluído, tendo prevalecido, por maioria, o voto da Ministra Rosa Weber, que se tornou a relatora para acórdão, cuja ementa restou assim redigida:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DECRETO Nº 4.887/2003. PROCEDIMENTO PARA IDENTIFICAÇÃO, RECONHECIMENTO, DELIMITAÇÃO, DEMARCAÇÃO E TITULAÇÃO DAS TERRAS OCUPADAS POR REMANESCENTES DAS COMUNIDADES DOS QUILOMBOS. ATO NORMATIVO AUTÔNOMO. ART. 68 DO ADCT. DIREITO FUNDAMENTAL. EFICÁCIA PLENA E IMEDIATA. INVASÃO DA ESFERA RESERVADA A LEI. ART. 84, IV E VI, "A", DA CF. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. INOCORRÊNCIA. CRITÉRIO DE IDENTIFICAÇÃO. AUTOATRIBUIÇÃO. TERRAS OCUPADAS. DESAPROPRIAÇÃO. ART. 2º, CAPUT E §§ 1º, 2º E 3º, E ART. 13, CAPUT E § 2º, DO DECRETO Nº 4.887/2003. INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL. INOCORRÊNCIA. IMPROCEDÊNCIA DA AÇÃO. 1. Ato normativo autônomo, a retirar diretamente da Constituição da República o seu fundamento de validade, o Decreto nº 4.887/2003 apresenta densidade normativa suficiente a credenciá-lo ao controle abstrato de constitucionalidade. 2. Inocorrente a invocada ausência de cotejo analítico na petição inicial entre o ato normativo atacado e os preceitos da Constituição tidos como malferidos, uma vez expressamente indicados e esgrimidos as razões da insurgência. 3. Não obsta a cognição da ação direta a falta de impugnação de ato jurídico revogado pela norma tida como inconstitucional, supostamente padecente do mesmo vício, que se teria por repristinada. Cabe à Corte, ao delimitar a eficácia da sua decisão, se o caso, excluir dos efeitos da decisão declaratória eventual efeito repristinatório quando constatada incompatibilidade com a ordem constitucional. 4. O art. 68 do ADCT assegura o direito dos remanescentes das comunidades dos quilombos de ver reconhecida pelo Estado a propriedade sobre as terras que histórica e tradicionalmente ocupam – direito fundamental de grupo étnico-racial minoritário dotado de eficácia plena e aplicação imediata. Nele definidos o titular (remanescentes das comunidades dos quilombos), o objeto (terras por eles ocupadas), o conteúdo (direito de propriedade), a condição (ocupação tradicional), o sujeito passivo (Estado) e a obrigação específica (emissão de títulos), mostra-se apto o art. 68 do ADCT a produzir todos os seus efeitos, independentemente de integração legislativa. 5. Disponíveis à atuação integradora tão-somente os aspectos do art. 68 do ADCT que dizem com a regulamentação do comportamento do Estado na implementação do comando constitucional, não se identifica, na edição do Decreto 4.887/2003 pelo Poder Executivo, mácula aos postulados da legalidade e da reserva de lei. Improcedência do pedido de declaração de

inconstitucionalidade formal por ofensa ao art. 84, IV e VI, da Constituição da República. 6. O compromisso do Constituinte com a construção de uma sociedade livre, justa e solidária e com a redução das desigualdades sociais (art. 3º, I e III, da CF) conduz, no tocante ao reconhecimento da propriedade das terras ocupadas pelos remanescentes das comunidades dos quilombos, à convergência das dimensões da luta pelo reconhecimento – expressa no fator de determinação da identidade distintiva de grupo étnico-cultural – e da demanda por justiça socioeconômica, de caráter redistributivo – compreendida no fator de medição e demarcação das terras. 7. Incorporada ao direito interno brasileiro, a Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho – OIT sobre Povos Indígenas e Tribais, consagra a "consciência da própria identidade" como critério para determinar os grupos tradicionais aos quais aplicável, enunciando que Estado algum tem o direito de negar a identidade de um povo que se reconheça como tal. 8. Constitucionalmente legítima, a adoção da autoatribuição como critério de determinação da identidade quilombola, além de consistir em método autorizado pela antropologia contemporânea, cumpre adequadamente a tarefa de trazer à luz os destinatários do art. 68 do ADCT, em absoluto se prestando a inventar novos destinatários ou ampliar indevidamente o universo daqueles a quem a norma é dirigida. O conceito vertido no art. 68 do ADCT não se aparta do fenômeno objetivo nele referido, a alcançar todas as comunidades historicamente vinculadas ao uso linguístico do vocábulo quilombo. Adequação do emprego do termo "quilombo" realizado pela Administração Pública às balizas linguísticas e hermenêuticas impostas pelo texto-norma do art. 68 do ADCT. Improcedência do pedido de declaração de inconstitucionalidade do art. 2º, § 1º, do Decreto 4.887/2003. 9. Nos casos *Moiwana v. Suriname* (2005) e *Saramaka v. Suriname* (2007), a Corte Interamericana de Direitos Humanos reconheceu o direito de propriedade de comunidades formadas por descendentes de escravos fugitivos sobre as terras tradicionais com as quais mantêm relações territoriais, ressaltando o compromisso dos Estados partes (Pacto de San José da Costa Rica, art. 21) de adotar medidas para garantir o seu pleno exercício. 10. O comando para que sejam levados em consideração, na medição e demarcação das terras, os critérios de territorialidade indicados pelos remanescentes das comunidades quilombolas, longe de submeter o procedimento demarcatório ao arbítrio dos próprios interessados, positiva o devido processo legal na garantia de que as comunidades tenham voz e sejam ouvidas. Improcedência do pedido de declaração de inconstitucionalidade do art. 2º, §§ 2º e 3º, do Decreto 4.887/2003. 11. Diverso do que ocorre no tocante às terras tradicionalmente ocupadas pelos índios – art. 231, § 6º – a Constituição não reputa nulos ou extintos os títulos de terceiros eventualmente incidentes sobre as terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos, de modo que a regularização do registro exige o necessário o procedimento expropriatório. A exegese sistemática dos arts. 5º, XXIV, 215 e 216 da Carta Política e art. 68 do ADCT impõe, quando incidente título de propriedade particular legítimo sobre as terras ocupadas por quilombolas, seja o processo de transferência da propriedade mediado por regular procedimento de desapropriação. Improcedência do pedido de declaração de inconstitucionalidade material do art. 13 do Decreto 4.887/2003.

Ação direta de inconstitucionalidade julgada improcedente.

Portanto, diante da conclusão do julgamento, pela improcedência do pedido contido na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.239/DF, o que se extrai é que, para fins de cumprimento do comando contido no art. 68 do ADCT, permanecem em vigor e, portanto, devem continuar sendo observados os procedimentos

regulamentares previstos no Decreto nº 4.887/2003.

4 DAS ETAPAS DO PROCESSO DE RECONHECIMENTO DE TITULAÇÃO E SUA APLICAÇÃO PRÁTICA

A Fundação Cultural Palmares, através da Portaria nº 98 criou o Cadastro geral de Remanescentes das Comunidades dos Quilombos, onde estão listadas as Comunidades que se autorreconhecem como quilombolas. A certidão de autorreconhecimento fornecida pela Fundação Cultural Palmares é o documento que atesta que determinada comunidade autorreconheceu sua identidade quilombola perante o Estado.

Mesmo se tratando de um autorreconhecimento, de acordo com o artigo 2º da referida portaria, a Fundação Cultural Palmares pode, dependendo do caso concreto, realizar visita técnica à comunidade para obter informações e esclarecer possíveis dúvidas, com o objetivo de se proteger quanto a possíveis fraudes.

Art. 2º Para fins desta Portaria, consideram-se remanescentes das comunidades dos quilombos os grupos étnicos raciais, segundo critérios de auto-atribuição, com trajetória histórica própria, dotados de relações territoriais específicas, com presunção de ancestralidade negra relacionada com formas de resistência à opressão histórica sofrida. (BRASIL, 2007)

O critério da autodefinição encontra-se resguardado pela Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho, ratificada pelo Brasil em 2002, que possui o seguinte texto em seu artigo primeiro: “A consciência de sua identidade indígena ou tribal deverá ser considerada como critério fundamental para determinar os grupos aos que se aplicam as disposições da presente Convenção” (OIT, 2002).

Posição defendida pela procuradora federal Débora Macedo, quando trata da identificação das comunidades de quilombos: “Como somos um país pluriétnico, cada etnia define quais os seus critérios de pertencimento daqueles que ele recolhe em seu seio, em sua convivência.....não é alguém estranho ao grupo que vai dizer quem eles são” (PEREIRA, 2001, p.92).

O pedido de reconhecimento como comunidade de remanescente de quilombo e a consequente emissão da Certidão de autorreconhecimento deve ser iniciado através de envio, pela associação que representa comunidade, de uma

carta à FCP solicitando a expedição da Certidão. Na carta deve haver um pedido expreso de emissão da Certidão e também a declaração de que a comunidade se autorreconhece como comunidade de remanescente de quilombo.

A carta deve possuir um relato simples da história da comunidade e, se possível, possuir, em anexo, documentos, fotos, reportagens ou estudos realizados, que comprovem a história do grupo e suas manifestações culturais preservadas no cotidiano da comunidade.

Caso a comunidade não possua associação legalmente constituída deve apresentar ata de reunião realizada como o objetivo específico de definir seu autorreconhecimento como comunidade quilombola. O conteúdo da ata deve ser aprovado pela maioria dos moradores da comunidade e acompanhada pela lista de presença assinada pelos membros da comunidade presentes à reunião.

No caso da comunidade que possui associação legalmente constituída deverá apresentar ata da assembleia convocada para específica finalidade de deliberação a respeito da autodefinição, aprovada pela maioria absoluta de seus membros, acompanhada de lista de presença devidamente assinada.

As assinaturas das atas podem ser feitas por escrito ou com a impressão digital do dedo das pessoas que não puderem escrever, conforme o artigo 3º da Portaria da Fundação Cultural Palmares nº 98 de 2007:

Art. 3º Para a emissão da certidão de autodefinição como remanescente dos quilombos deverão ser adotados os seguintes procedimentos:

I - A comunidade que não possui associação legalmente constituída deverá apresentar ata de reunião convocada para específica finalidade de deliberação a respeito da autodefinição, aprovada pela maioria de seus moradores, acompanhada de lista de presença devidamente assinada;

II - A comunidade que possui associação legalmente constituída deverá apresentar ata da assembléia convocada para específica finalidade de deliberação a respeito da autodefinição, aprovada pela maioria absoluta de seus membros, acompanhada de lista de presença devidamente assinada;

III- Remessa à FCP, caso a comunidade os possua, de dados, documentos ou informações, tais como fotos, reportagens, estudos realizados, entre outros, que atestem a história comum do grupo ou suas manifestações culturais;

IV - Em qualquer caso, apresentação de relato sintético da trajetória comum do grupo (história da comunidade);

V - Solicitação ao Presidente da FCP de emissão da certidão de autodefinição. (BRASIL, 2007)

Prosseguindo com o fluxograma, segundo o artigo 3º do Decreto 4.887/2003, compete ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA, a identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas pelos remanescentes das comunidades dos quilombos, para isso, o INCRA criou a Instrução Normativa nº 57 de 2009, que regulamenta esses procedimentos descritos no artigo 3º do Decreto.

O primeiro passo do processo administrativo sob responsabilidade do INCRA está descrito no artigo 7º, § 4º da In 57, que determina que o processo administrativo terá início por requerimento de qualquer interessado ou de ofício pelo INCRA. Na prática, a comunidade protocola na Superintendência Regional do Incra de seu Estado o pedido para a regularização do território, acompanhado da Certidão de Registro no Cadastro Geral de Remanescentes de Comunidades de Quilombos, sendo a abertura do processo condicionada à apresentação dessa Certidão.

O pedido de abertura de processo feito pela comunidade deve conter informações sobre a localização da comunidade, suas características e reivindicações e pode ser feito por qualquer interessado, das entidades ou associações representativas de quilombolas

O processo pode ser aberto mesmo que não haja o pedido formal de abertura por parte da comunidade, valendo lembrar que, para que o processo tenha seu prosseguimento normal, a comunidade deve apresentar a Certidão de autorreconhecimento emitida pela Fundação Cultural Palmares.

O primeiro passo dado pelo Incra no processo é a determinação para que sua equipe técnica elabore o Relatório Técnico de Identificação e Delimitação, com o objetivo de identificar e delimitar o território quilombola reivindicado.

Para a elaboração do RTID, o Incra elabora um estudo da área onde a comunidade se encontra. Nesse estudo, são considerados aspectos cartográficos, fundiários, agrônômicos, sociais, econômicos, ecológicos, históricos e antropológicos. A indicação dos limites da área pleiteada pode ser feita tanto por indicação de moradores da comunidade que detenham esse conhecimento quanto pode ser feita através de estudos como relatórios antropológicos, de acordo com o disciplinado pela Instrução Normativa nº 57 do Incra:

Art. 9º A identificação dos limites das terras das comunidades remanescentes de quilombos a que se refere o art. 4º, a ser feita a partir de indicações da própria comunidade, bem como a partir de estudos técnicos e científicos, inclusive relatórios antropológicos, consistirá na caracterização espacial, econômica, ambiental e sócio-cultural da terra ocupada pela comunidade, mediante Relatório Técnico de Identificação e Delimitação - RTID, com elaboração a cargo da Superintendência Regional do INCRA, que o remeterá, após concluído, ao Comitê de Decisão Regional, para decisão e encaminhamentos subsequentes. (BRASIL, 2009)

Esse Relatório é composto pelo Relatório Antropológico de caracterização histórica, econômica, ambiental e sociocultural da comunidade, pelo levantamento fundiário, através do qual se saberá a quais pessoas ou entidades pertencem as terras que estão sendo pleiteadas pela comunidade, contendo também o mapa e o memorial descritivo do perímetro da área reivindicada pela comunidade. Durante essa etapa é realizado o cadastramento das famílias quilombolas que fazem parte da comunidade.

Na fase de conclusão do relatório, é feita uma pesquisa para saber se o território engloba alguma área de interesse coletivo ou área de atuação de algum outro órgão, como parques ou algum tipo de unidade de conservação.

O relatório é concluído com um parecer conclusivo da área técnica do Incra em relação à confecção do relatório e parecer jurídico analisando a adequação do relatório com a norma que determinou sua confecção.

Concluída a confecção do relatório o RTID⁷ é submetido à apreciação do Comitê de Decisão Regional da Superintendência do Incra do Estado ao qual a comunidade faz parte, em caso de aprovação, o Incra publica edital no Diário Oficial da União e do estado ou estados em que se encontra o território quilombola, contendo as informações sobre a área onde foi feito o relatório, o edital deve ser também fixado na prefeitura da cidade em que a comunidade estiver localizada em acordo com o texto do artigo 7º do Decreto 4.887/03 e o artigo 11 da IN 57, que estão assim redigidos:,

Art. 7o. O INCRA, após concluir os trabalhos de campo de identificação, delimitação e levantamento ocupacional e cartorial, publicará edital por duas vezes consecutivas no Diário Oficial da União e no Diário Oficial da unidade federada onde se localiza a área sob estudo, contendo as seguintes informações:

I – denominação do imóvel ocupado pelos remanescentes das comunidades dos quilombos;

II – circunscrição judiciária ou administrativa em que está situado o imóvel;
 III – limites, confrontações e dimensão constantes do memorial descritivo das terras a serem tituladas; e
 IV – títulos, registros e matrículas eventualmente incidentes sobre as terras consideradas suscetíveis de reconhecimento e demarcação.
 §1o. A publicação do edital será afixada na sede da prefeitura municipal onde está situado o imóvel.
 §2o. O INCRA notificará os ocupantes e os confinantes da área delimitada. (BRASIL, 2003)

Art. 11. Estando em termos, o RTID será submetido à análise preliminar do Comitê de Decisão Regional do INCRA que, verificando o atendimento dos critérios estabelecidos para sua elaboração, o remeterá ao Superintendente Regional, para elaboração e publicação do edital, por duas vezes consecutivas, no Diário Oficial da União e no Diário Oficial da unidade federativa onde se localiza a área sob estudo, contendo as seguintes informações:
 I - denominação do imóvel ocupado pelos remanescentes das comunidades dos quilombos;
 II - circunscrição judiciária ou administrativa em que está situado o imóvel;
 III - limites, confrontações e dimensão constantes do memorial descritivo das terras a serem tituladas; e IV - títulos, registros e matrículas eventualmente incidentes sobre as terras consideradas suscetíveis de reconhecimento e demarcação. (BRASIL, 2009)

Os nomes de proprietários de terras dentro do território quilombola, bem como os nomes dos confrontantes (vizinhos) da área que foram identificados durante o levantamento fundiário serão listados para que sejam notificados pessoalmente da elaboração do RTID. Além da notificação dos proprietários de terras, serão notificados os órgãos competentes nas áreas envolvidas, como a Fundação Nacional do Índio, o Instituto do Patrimônio Histórico e artístico Nacional, IBAMA, FUNAI, DNPM.

As notificações são necessárias para que os interessados tenham o direito de contestar algum ponto do RTID. Inclusive, a própria comunidade quilombola pode apresentar contestação se não concordar com alguma parte do relatório.

As contestações serão julgadas pelo Comitê de Decisão Regional do Incra, se alguma contestação for acatada o relatório deverá ser retificado, se as contestações não forem acatadas, os recorrentes poderão apresentar recurso ao Conselho Diretor do Incra, localizado em Brasília – DF, novamente se a contestação for acatada o relatório será retificado, caso contrário, o processo é devolvido à Superintendência Regional de origem para que o processo tenha prosseguimento.

A próxima etapa é a da publicação da portaria que reconhece e declara os limites do território da comunidade quilombola. Isso ocorre após o julgamento das

contestações, a partir daí, o Incra do Estado de localização da comunidade elaborará um resumo do processo, contendo informações importantes, que deverá ser enviado à sede do Incra em Brasília, onde o Presidente da autarquia publicará no Diário Oficial da União e no Diário Oficial do Estado, no estado em que se localiza a comunidade uma portaria reconhecendo e declarando os limites da terra quilombola.

Essa etapa marca o final da fase de estudos em relação à comunidade e ao território, com essa portaria já elaborada e publicada o território quilombola passa a ser oficialmente reconhecido pelo Estado.

A partir desse momento se inicia a regularização fundiária, com a desapropriação e demarcação do território.

A desapropriação se dará a partir do Decreto Presidencial que declare a terra de interesse social, se caracterizando uma desapropriação por interesse social. Em se tratando de propriedades particulares de pessoas não pertencentes à comunidade, serão avaliadas pelo Incra, desapropriadas e indenizadas.

O INCRA inicia o processo de desapropriação das propriedades que estão inseridas no perímetro do território quilombola e que estão registradas em nome de pessoas que não fazem parte da comunidade, começando com a abertura de processo específico para esse fim, seguida pela notificação dos proprietários, avaliação da terra nua e das benfeitorias das propriedades a serem desapropriadas.

Após assinado o Decreto de desapropriação, o Incra ajuíza uma ação de desapropriação de área particular para que seja imitado na posse da área e para que possa repassar a posse para a comunidade.

O título definitivo só poderá ser conquistado pela comunidade após esgotarem-se todas as fases do processo judicial de desapropriação.

Após a etapa de desapropriação, ocorre a titulação da área. O título será coletivo, em nome da associação que representa a comunidade (pessoa jurídica), será pró-indiviso. No título são inseridas cláusulas que garantem a inalienabilidade, imprescritibilidade e impenhorabilidade, devendo ser registrado na comarca de localização da área.

O fato da titulação ser feita de forma coletiva, em nome da associação que representa a comunidade, é um dos pontos sempre questionados por alguns membros da comunidade, isso em razão de, muitos membros sentirem a

necessidade de possuir um terreno em seu nome, tanto por convicções pessoais quanto por divergências de pensamento com a coletividade, aliado ao fato de que atualmente eles se sentem donos do terreno que ocupam com a habitação e não querem abrir mão desse direito

Porém, a posse coletiva é um dos preceitos da titulação dos territórios quilombolas, com o objetivo de manutenção da comunidade e de sua cultura durante várias gerações.⁵⁷ A orientação é de se conceder o título para a comunidade, que representa todo aquele agrupamento humano, inclusive com a possibilidade de algumas pessoas saírem e depois voltarem. A comunidade fica mais resguardada com a concessão do título de propriedade coletiva das terras. (GODOY, 2001, p.88)

A fase de titulação da área em favor da comunidade é feita quando o Incra, no cartório da cidade onde se encontra o território, passar toda a área para o nome da associação que a representa. Assim a comunidade receberá o título definitivo de propriedade do território.

Nos casos em que a comunidade se localiza em áreas públicas protegidas, de propriedade do Estado, como ilhas e beira de rios, a comunidade não pode receber o título de propriedade da área, receberá o documento chamado de Concessão Real de Direito de Uso, que equivale ao título de propriedade da área.

4.1 Do Processo Fundação Cultural Palmares N° 01420.000267/98-23

Atendendo ao regulamento descrito nos § 1º Art. 2º e § 4º Art. 3º do Decreto 4.887/2003, que regulamenta os procedimentos para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas por descendentes das comunidades dos quilombos de que trata o Art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, foi aberto, através de requerimento feito pela Comunidade Caiana dos Crioulos, o Processo administrativo número 01420.000267/98-23 da FC.

Art. 2o. Consideram-se remanescentes das comunidades dos quilombos, para os fins deste Decreto, os grupos étnicoraciais, segundo critérios de auto-atribuição, com trajetória histórica própria, dotados de relações territoriais específicas, com presunção de ancestralidade negra relacionada com a resistência à opressão histórica sofrida.

§1o. Para os fins deste Decreto, a caracterização dos remanescentes das comunidades dos quilombos será atestada mediante autodefinição da própria comunidade.

Art. 3o. §4o. A autodefinição de que trata o §1o do art. 2o deste Decreto será inscrita no Cadastro Geral junto à Fundação Cultural Palmares, que expedirá certidão respectiva na forma do regulamento. (BRASIL, 2003)

Em 21 de junho de 1998, o processo foi aberto, tendo como marco inicial a carta elaborada pela Associação dos Moradores da Comunidade de Caiana dos Crioulos, no ano de 1997, na qual foi exposta a situação da comunidade como remanescentes de quilombo e sua necessidade de acesso à terra para garantia de sua sobrevivência. A carta foi assinada por 112 membros da comunidade, sendo esse o primeiro procedimento de titulação de território quilombola aberto na Paraíba.

Na época da abertura do processo, na Fundação Palmares não havia regulamentação clara de como os territórios seriam titulados, apenas com a elaboração do Decreto 4.887/03 os procedimentos foram definidos.

O primeiro procedimento adotado no processo da Fundação Palmares foi a medição das áreas pretendidas pela comunidade e a elaboração do Relatório de Identificação da Comunidade de Caiana dos Crioulos elaborado pelos pesquisadores Vânia R. Fialho de P. e Souza (antropóloga) e Ricardo de Paiva (sociólogo), em junho de 1988 (INCRA, 2015).

Esse relatório fez um breve levantamento histórico da ocupação da região, expondo seus aspectos econômicos e sua relação com a escravidão, relatando ainda as características da comunidade, sua origem, sua cultura, seus aspectos econômicos e demográficos, finalizando com um relato dos problemas de acesso à terra que a comunidade enfrentava à época.

O relatório concluiu que a autoafirmação como remanescente de quilombo se associa “ao significado de resistência à ordem escravista e tornou-se fundamental para sua articulação política no presente”.

Em 28 de outubro de 1999, foi publicado o despacho da presidente da Fundação Cultural Palmares, aprovando o Relatório de Identificação e os mapas das áreas pretendidas.

Após a publicação, foram enviados ofícios aos órgãos —relacionados ao processo e, em 03 de novembro de 1999, a Fundação Cultural Palmares, através do ofício nº 804, comunicou à comunidade de Caiana dos Crioulos a aprovação dos pareceres que tratam da identificação e reconhecimento territorial das áreas ocupadas pela comunidade.

4.2 Do Processo Incra nº 54320.000416/2005-57

Em 16 de março de 2005 foi formalizado, na Superintendência Regional do Incra na Paraíba, o processo número 54320.000416/2005-57, para tratar da identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas por remanescentes de quilombos da Comunidade de Caiana dos Crioulos.

O processo teve início através de requerimento da Associação de Apoio aos Assentamentos e Comunidades Afrodescendentes – AACADE e da Associação dos Moradores da Comunidade Quilombola Caiana dos Crioulos.

Por meio de carta direcionada ao Superintendente Regional do Incra na Paraíba, foram expostos os fatos que levaram a esse pedido, concluindo com a comunicação de que, em novembro de 1999, foi publicada pela Fundação Cultural Palmares a aprovação do Relatório de Identificação que reconheceu a comunidade como remanescente de quilombo.

Ressaltou-se, na carta, que a partir da publicação do Decreto 4.887/2003, a competência para dar prosseguimento aos procedimentos, para se chegar à titulação da área em favor da comunidade, passa a ser do Incra.

O primeiro passo dado pelo Incra foi realizar uma vistoria em campo para identificar a área e ouvir as reivindicações da comunidade. Depois da visita, o processo foi remitido ao setor responsável por prosseguir com a desapropriação da área.

Em setembro de 2005, foi enviado ao Incra ofício do Ministério Público Federal solicitando informações acerca do andamento do processo de regularização fundiária de comunidades quilombolas. Em resposta, o INCRA informou que o processo não teve o andamento esperado por questões orçamentárias e que as ações referentes ao processo estão na programação do ano seguinte.

Em setembro de 2006, o Incra iniciou o levantamento cartorial das áreas pretendidas pela comunidade através de ofício enviado ao Cartório do Registro de Imóveis do Município de Alagoa Grande. Durante a análise do processo foi constatado que o relatório antropológico confeccionado pela Fundação Cultural Palmares não especificava os nomes dos proprietários atuais dos imóveis pretendidos.

Após o levantamento feito pelo Incra, foi averiguado que as áreas pretendidas distanciam 9 quilômetros da área atualmente ocupada pela comunidade com suas casas e que uma dessas áreas é dividida em sete propriedades com proprietários distintos.

A partir desse fato, o setor responsável solicitou orientações da coordenação Geral de Regularização de Territórios Quilombolas, de onde obteve como resposta que o Incra deveria alertar a comunidade de que a área apontada não era compatível com o conceito de terras ocupadas presente no texto do artigo 4º da Instrução Normativa Incra número 20 de 19 de maio de 2005, que regulamenta o procedimento para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação, desintrusão, titulação e registro das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos de que tratam o art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal de 1988, instrução atualmente revogada pela Instrução Normativa Incra número 57 de 2009. Incompatibilidade no que se refere a conter reminiscências históricas dos antigos quilombos.

Art. 4º Consideram-se terras ocupadas por remanescentes das comunidades de quilombos toda a terra utilizada para a garantia de sua reprodução física, social, econômica e cultural, bem como as áreas detentoras de recursos ambientais necessários à preservação dos seus costumes, tradições, cultura e lazer, englobando os espaços de moradia e, inclusive, os espaços destinados aos cultos religiosos e os sítios que contenham reminiscências históricas dos antigos quilombos. (BRASIL, 2009)

No mês de novembro de 2008 o Incra realizou nova pesquisa cartorial, desta vez no município de Alagoa Nova, com o objetivo de colher informações a respeito de um imóvel rural que se localizava em área contígua à área utilizada pela comunidade como “terra de morada”. Após o resultado da pesquisa concluiu que esse imóvel seria adequado para os moradores da Comunidade Caiana dos Crioulos.

Paralelamente, em janeiro de 2009, o Ministério Público Federal enviou, ao INCRA, ofício solicitando informações acerca do andamento do processo de regularização fundiária da Comunidade Caiana dos Crioulos, na resposta o Incra descreveu os procedimentos até então realizados, inclusive que a área indicada no Relatório Antropológico da Fundação Cultural Palmares não continha reminiscências históricas dos antigos quilombos e que através de pesquisa realizadas por técnicos

do Instituto foi encontrada área contígua à atualmente ocupada pela comunidade e que possui reminiscências históricas dos antigos quilombos. As ações referentes a essa nova etapa estavam previstas para o ano de 2009.

Dando prosseguimento às ações, o Incra solicitou ao Cartório do município de Alagoa Nova a Certidão de Inteiro Teor e Vintenária do imóvel para que desse prosseguimento ao processo. Em seguida, de posse das certidões, comunicou aos proprietários do imóvel rural que sua equipe técnica realizaria em sua propriedade o trabalho de levantamento de dados e informações relativas à ocupação e atualização cadastral visando a identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação de terras ocupadas por comunidades remanescentes de quilombos.

Em maio de 2011, a equipe técnica do Incra iniciou os trabalhos de campo para coleta de informações e consequente confecção de Laudo Agrônomo do Imóvel rural denominado Sapé de Alagoa Nova, área contígua à área ocupada pela Comunidade Caiana dos Crioulos. Nesse Laudo estão descritas as características do imóvel, seus limites territoriais e as benfeitorias contidas nele, para eventual indenização, em caso de desapropriação. O Laudo foi concluído em setembro do mesmo ano.

Dando prosseguimento, foi elaborado o Relatório Técnico de Identificação e Delimitação do Território da Comunidade Quilombola Caiana dos Crioulos, com a finalidade de caracterizar o território da comunidade quilombola de Caiana dos Crioulos, instruindo o processo de identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação, desintrusão, titulação e registro das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos.

Esse instrumento contém relatório antropológico de caracterização histórica, econômica, ambiental e sociocultural da comunidade de Caiana dos Crioulos, o relatório de Informações Agrônomicas e Ambientais do território delimitado, em seguida a análise fundiária da área

O relatório é composto ainda pelas cópias das certidões das propriedades com títulos de domínio incidentes no território quilombola delimitado, o mapa e o memorial descritivo do território da comunidade de Caiana dos Crioulos, a lista das famílias que compõem essa comunidade, cadastradas pela equipe do INCRA SR-18.

Em conclusão, o relatório contém parecer conclusivo assinado por membros do Grupo Técnico Interdisciplinar da Superintendência Regional do Incra da Paraíba e o parecer acerca do relatório elaborado pela Procuradoria Regional Especializada.

Após a aprovação do relatório, órgãos relacionados foram notificados para se manifestarem acerca das suas competências em relação à área do território reconhecido como quilombola, assim como todos os proprietários de imóveis localizados no interior da área e os confrontantes do perímetro do território para apresentarem eventuais contestações ao Relatório Técnico.

Um ponto sempre questionado por proprietários de terras quando se deparam com o fato de sua fazenda estar inserida em uma área que contém reminiscências históricas de ocupação de uma comunidade quilombola é qual a real necessidade dessa área para a comunidade em relação à manutenção de sua cultura e seu estilo de vida.

Na nossa concepção, a área a ser titulada é aquela que a comunidade utiliza para morar, para fazer a roça e satisfazer suas necessidades. Em suma, alcançar os seis elementos da vida de uma pessoa: a possibilidade de conseguir alimento, vestuário, habitação, educação, saúde e lazer. Incluem-se aí as áreas utilizadas pela comunidade para as práticas da religião e das festas, e as terras necessárias para que as gerações futuras possam continuar vivendo lá, onde e como viviam seus antepassados (GODOY, 2001, p. 84).

As prefeituras dos municípios abrangidos pela área do território quilombola receberam ofício solicitando que fosse afixado na prefeitura, em local de fácil acesso e localização o edital e planta que trata do reconhecimento da área como remanescente de quilombo.

No caso de Caiana dos Crioulos os proprietários das fazendas a serem desapropriadas apresentaram contestação através de escritório de advocacia, peça essa que teve o indeferimento recomendado pela área técnica e também pela Procuradoria Federal Especializada. Com base nessas recomendações de indeferimento, o Comitê de Decisão Regional indeferiu a contestação.

Existe, no processo, ofício do Gabinete de Segurança Institucional manifestando-se desfavoravelmente ao reconhecimento da área como medida de evitar conflitos e judicialização da demanda. A manifestação desfavorável foi respondida pelo Serviço de Regularização de Territórios Quilombolas da Superintendência Regional do Incra da Paraíba, através de Informação Técnica.

Em janeiro de 2017, o Serviço de Regularização de Territórios Quilombolas da Superintendência Regional do Incra da Paraíba encaminhou à Presidência do Incra o conjunto portaria, para que seja elaborada a Portaria que reconhece o território pleiteado como terras de comunidade remanescente de quilombo, com os seus devidos limites e confrontações. A portaria foi assinada em 03 de fevereiro de 2017 e publicada no dia 6 de fevereiro de 2017.

O próximo passo foi a elaboração do conjunto decreto, para que seja elaborado o decreto que homologa a demarcação administrativa do território quilombola Caiana dos Crioulos, localizado nos Municípios de Alagoa Grande, Matinhas e Massaranduba, Estado da Paraíba, e declara de interesse social, para fins de desapropriação, os imóveis rurais de pretensão privada individual abrangidos pelo território demarcado. O Decreto foi assinado pelo Presidente da República em 05 de outubro de 2018 e publicado no Diário Oficial da união no dia 8 do mesmo mês e ano.

Em seguida, uma equipe técnica do Incra foi até as áreas onde realizou a coleta de dados para a elaboração da avaliação dos valores indenizatórios para as áreas a serem desapropriadas. Após a avaliação do valor das áreas a serem desapropriadas, os valores levantados foram submetidos à aprovação pela Câmara Técnica da Superintendência Regional da Paraíba SR-18/PB, onde alcançou a aprovação no dia 27 do mês de setembro do ano de 2019.

Em 3 de fevereiro do corrente ano, na Comunidade Caiana dos Crioulos houve uma solenidade na qual o Incra foi imitado na posse de uma das três áreas de particulares que foram alvo de desapropriação em favor da comunidade, restando a imissão na posse das duas outras áreas para que se tenha andamento o processo de titulação de toda a área pleiteada em favor da comunidade.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com base nas informações apresentadas, entre referências à nossa história, definições acerca da denominação “quilombo”, suas características e teorias sobre sua origem, descrição de comunidades quilombola e especificamente, da Comunidade de Caiana dos Crioulos, apresentação e análise da legislação aplicada ao processo de reconhecimento do direito à titulação das terras tradicionalmente ocupadas pelas comunidades quilombola e descrição do caso prático do processo de identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação das terras ocupadas pela comunidade de Caiana dos Crioulos, localizada no município de Alagoa Grande, no Estado da Paraíba, podemos extrair as seguintes considerações.

Busca-se na atualidade reparar ou ao menos minimizar as injustiças cometidas aos povos africanos trazidos ao nosso país na condição de escravo e que ainda hoje seus descendentes sofrem em virtude do racismo estrutural decorrente da colonização. O primeiro passo se deu com a redação do artigo 68 da ADCT, na Constituição Federal de 1988, que reconhece o direito das comunidades quilombola às terras que tradicionalmente ocupam.

O primeiro problema encontrado na busca pela efetivação desse direito foi o uso do termo “quilombo” no diploma legal, em virtude do fato de que as comunidades de descendentes dos povos escravizados no Brasil e ex-escravizados se encontrarem espalhadas por todo o território brasileiro, recebendo variadas denominações diferentes da citada na legislação.

Ao citar “comunidades de quilombo que estiverem ocupando suas terras” criou-se o problema de se excluir do rol das comunidades abrangidas pela legislação, aquelas que por motivos de perseguição, violência, especulação imobiliária ou necessidade de sobrevivência, foram forçadas a abandonar as áreas que tradicionalmente ocupavam e com as quais guardam laços culturais.

Após a promulgação da Constituição vários atos regulamentários foram criados, como Portarias, Medidas Provisórias, Instruções Normativas e Decretos, visando a implementação do direito assegurado pelo artigo 68 da ADCT, iniciando pela Portaria Incra número 307 de 1995, chegando no Decreto 4.887 de 2003 que atualmente regula o procedimento de identificação, reconhecimento, delimitação,

demarcação e titulação das terras ocupadas por remanescentes das comunidades de quilombo.

Primeiramente, a competência para comandar os procedimentos que visavam dar efetividade ao previsto no artigo 68 da ADCT, foi dada ao INCRA, passando, posteriormente, essa competência ao Ministério da Cultura. O Decreto 3.912 de 2001 acrescentou um entrave à efetivação do direito previsto ao limitar o alcance do direito às terras ocupadas por quilombos em 1888 e por comunidades de remanescentes destes, em 1988. Em 2003 esse Decreto foi substituído pelo Decreto 4.887 que dividia os procedimentos em duas etapas, a primeira a cargo da Fundação Cultural Palmares e a seguinte ao INCRA.

O Decreto 4.887 de 2003 pôs fim ao entrave que até então existia no tocante à caracterização das comunidades que seriam abrangidas pela legislação, pacificando essa caracterização pela redação do artigo 2º, que ainda definia qual seria a abrangência geográfica dos territórios a serem titulados em favor das comunidades, abrangência essa definida pelos membros da comunidade e atestada por técnicos competentes para a tarefa.

A árdua luta travada desde 1988 pelas comunidades quilombola para verem, na prática, a efetivação dos seus direitos passou pela ameaça da ADI 3.239 que objetivava a declaração de inconstitucionalidade do Decreto 4.887 de 2003, questionando a validade do Decreto como instrumento legal adequado para a regulamentação do artigo 68 da ADCT, questionando também a modalidade de desapropriação prevista, a auto-atribuição das comunidades como remanescentes de quilombo e os critérios de definição da abrangência geográfica do território a ser titulado em favor de cada comunidade.

O voto proferido pelo Relator Originário, o Ministro Cezar Peluzo, que julgou procedente a ação de declaração de inconstitucionalidade do Decreto 4.887 de 2003 foi voto vencido. A Ministra Rosa Weber proferiu seu voto julgando improcedente o pedido de inconstitucionalidade. Após sucessivos pedidos de vitas, o julgamento foi concluído em 2018, tendo prevalecido, o voto da Ministra Rosa Weber.

Durante o julgamento os processos de reconhecimento e titulação das comunidades quilombola continuaram seguindo seus trâmites normais, mas assombrando as comunidades com a insegurança da dúvida do resultado do

juízo da ADI, após declarada a improcedência, o direito encontrou o caminho livre para ser efetivado.

Chegando ao termo desse trabalho, aliando as informações aqui prestadas à experiência profissional de Engenheiro Agrônomo do INCRA, que, ainda que curta, em trabalhos com comunidades quilombola, é bastante enriquecedora profissional e pessoalmente, desde a primeira experiência com a Comunidade Kalunga do Mimoso, na divisa dos Estados do Tocantins e Goiás, até as Comunidades Pedra d'água e Caiana dos Crioulos, na Paraíba, podemos observar, apesar das diferenças, causadas pelas diferentes localizações e níveis diversos de isolamento, que, ainda nos dias de hoje, o racismo está presente, com muita intensidade, mesmo dentro dos territórios tradicionalmente ocupados.

Concluimos que em virtude dos muitos problemas cotidianos enfrentados pelas comunidades quilombola, principalmente no meio rural, a falta de acesso a meios de garantir uma sobrevivência digna, a insegurança, a falta de meios para garantir a manutenção de sua cultura, que é de extrema importância que os processos de reconhecimento e titulação de terras em favor de comunidades quilombola se desenvolva de maneira mais célere, menos burocratizada e que se dissemine na população brasileira o entendimento da importância de se minimizar os efeitos das injustiças que os povos trazidos da África e seus descendentes sofreram e sofrem, superar, na nossa sociedade, o racismo estrutural oriundo da nossa colonização, juntamente com a importância da manutenção da cultura negra, que é o grande alicerce da cultura brasileira.

REFERÊNCIAS

AMARAL, Elane Cristina do. **Subindo a serra, descendo a história: memória e identidade cultural na Comunidade Remanescente de Quilombo Grilo-PB (1930-2010)**. Dissertação-UFCG, Campina Grande-PB, 2011

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ANTROPOLOGIA. ABA. Disponível em: <<http://www.abant.org.br/?code=2.39> >. Acesso em: 24 outubro de 2019.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acessado em 05 de nov de 2019

BRASIL. **Decreto nº 3.912, de 10 de setembro de 2001**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2001/D3912.htm . Acessado em 05 de janeiro de 2020

BRASIL. DECRETO Nº 4.887 DE 20 DE NOVEMBRO DE 2003. **Regulamenta o procedimento para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos de que trata o art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias**. Disponível em: <https://legislação.planalto.gov.br/legislação>. Acessado em 05 de janeiro de 2015

BRASIL. **Instrução Normativa n. 57, do INCRA, de 20 de outubro de 2009**. Disponível em: <http://www.incra.gov.br/portal>. Acessado em 05 de janeiro de 2020

BRASIL. **Medida Provisória 1.911, de 25 de novembro de 1999**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/antigas/1911-12.htm . Acessado em 10 de janeiro de 2020

BRASIL. **Medida Provisória 2.123-27, de 27 de dezembro de 200**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/antigas_2001/2123-27.htm . Acessado em 10 de janeiro de 2020

BRASIL. **Medida Provisória 2.123-28, de 26 de janeiro de 2001**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/MPV/Antigas_2001/2123-28.HTM . Acessado em 10 de janeiro de 2020

BRASIL. **Portaria n. 98, de 26 de novembro de 2007**. Disponível em: <http://www.palmares.gov.br/legislação>. Acessado em 14 de novembro de 2019

BRASIL. **Portaria Incra n.º 307, de 22 de novembro de 1995**. Disponível em: <http://cpisp.org.br/portaria-incra-n-o-307-de-22-de-novembro-de-1995/> . Acessado em 15 de novembro de 2019

BRASIL. **Portaria Ministério da Cultura, de 02 de dezembro de 1999**. Disponível em: http://www.feambra.org/feambra_sys/conteudo/legislacao/portaria-447-de-1999.pdf . Acessado em 15 de novembro de 2019

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação direta de inconstitucionalidade nº 3239/DF** – Distrito Federal. Relator: Ministro Cezar Peluso. Acompanhamento Processual. Disponível em: < <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2227157> >. Acesso em: 17 novembro de. 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Votação Adin 3239/2004. Relator: Cezar Peluso. *SBDP*. Brasília, 18 abr. 2012. Disponível em: <http://www.sbdp.org.br/arquivos/material/1459_ADI3239__Voto.pdf > Acesso em: 12 jan. 2020. p. 7

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Votação Adin 3239/2004. Voto: Ministra Rosa Weber. *STF Notícias*. Brasília, 25 mar.2015. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ADI3239RW.pdf>. Acesso em: 14 jan. 2020. p. 17

BRILHANTE, Tércio Aragão. *Escravidão Negra no Brasil: Questões de Política, Direito, Literatura e Filosofia. Anais do XVIII Congresso Nacional do CONPEDI, realizado em São Paulo nos dias 04, 05, 06 e 07 de novembro de 2009*. In: . Acessado em 12 de dezembro de 2019.

CONAQ. **Coordenação Nacional de Articulação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas**. Disponível em: < <http://conaq.org.br/quem-somos/> >. Acesso em: 26 novembro de 2019.

DALLARI, Dalmo de Abreu. “Negros em busca de justiça”. In.: OLIVEIRA, Leinad Ayer (org). **Quilombos: a hora e a vez dos sobreviventes**. São Paulo: Comissão pró Índio de São Paulo, 2001.

GODOY, Luciano de Souza. “Mesa 1: Os fundamentos jurídicos da titulação das terras de quilombos”. *In*:: OLIVEIRA, Leinad Ayer (org). **Quilombos: a hora e a vez dos sobreviventes**. São Paulo: Comissão pró Índio de São Paulo, 2001.

INCRA, Relatório Técnico De Identificação e Delimitação Do Território Da Comunidade Quilombola De Caiana Dos Crioulos. João Pessoa, 2015

MENESES, Jaime Pinto Carvalho de. **Livramento, um quilombo desde o “tempo de pa trás”**. Dissertação, UFPE, Recife, 2010.

NASCIMENTO, Pablo Honorato. **Direitos territoriais e culturais das comunidades quilombolas: o caso de Paratibe frente à expansão urbana de João Pessoa**. Monografia, UNIPÊ. João Pessoa 2010. *In*:
https://docs.google.com/file/d/0B_jlZF002awzVVVwUFpsTk56NEE/edit

OIT. Organização Internacional do Trabalho. **Convenção n. 169, ratificada em 2002**. Disponível em: <http://www.oit.org.br/node/513>. Acessado em 14 de novembro de 2019.

PEREIRA, Déborah Macedo Duprat de Brito. “Mesa 1: Os fundamentos jurídicos da titulação das terras de quilombos”. *In*:: OLIVEIRA, Leinad Ayer (org). **Quilombos: a hora e a vez dos sobreviventes**. São Paulo: Comissão pró Índio de São Paulo, 2001

SARMENTO, Daniel. A garantia do direito à posse dos remanescentes de quilombos antes da desapropriação. Disponível em: http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr6/documentos-e-publicacoes/artigos/docs_artigos/Dr_Daniel_Sarmento.pdf/view , Acesso em 25 de jan de 2020.