

Desapropriação e regularização de territórios quilombolas

Rangel Donizete FRANCO (PPGE/FD/UFG)

eufancoj@yahoo.com.br

Maria Cristina Vidotte Blanco TARREGA (PPGE/FD/UFG)

mcvidotte@uol.com.br

Palavras-chave: Direito Agrário; Regularização; Território Quilombola; Desapropriação.

Introdução

O presente trabalho tem por objetivo discutir o tema do processo de regularização dos territórios ocupados por comunidades quilombolas localizados em propriedades reputadas particulares, pertinente ao Direito Agrário, desde a perspectiva da teoria da interpretação constitucional, nos moldes da concepção de Joaquim José Gomes Canotilho (2003).

A relevância do tema está evidenciada pela iminência de julgamento, pelo Supremo Tribunal Federal, da Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 3.239/DF.

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, no artigo 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), dispõe que aos remanescentes das comunidades de quilombos que estejam ocupando suas terras é reconhecida a propriedade definitiva, devendo o Estado emitir-lhes os respectivos títulos.

O Decreto n.º 4.887 de 20 de novembro de 2003, que trata da regulamentação do procedimento para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas por remanescentes das comunidades quilombolas de que trata o art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, em seu artigo 13, prevê que “Incidindo nos territórios ocupados por remanescentes das comunidades dos quilombos título de domínio particular não invalidado por nulidade, prescrição ou comisso, e nem tornado ineficaz por outros fundamentos, será realizada a vistoria e avaliação do imóvel, objetivando a adoção dos atos necessários à sua desapropriação, quando houver.”

O problema que se coloca é o seguinte: é ou não necessário o uso da desapropriação, tal como previsto no artigo 13 do decreto n.º 4.887, para efetivar o teor do disposto no artigo 68?

Nossa hipótese é de que o Poder Constituinte Originário transferiu, direta e regularmente, às comunidades quilombolas a propriedade dos territórios que ocupam, de forma a dispensar o uso da desapropriação. O objetivo do trabalho é evidenciar essa hipótese.

Material e Métodos

Relativamente ao material, foi utilizado na pesquisa material bibliográfico, consistente em livros, artigos, relatórios, documentos normativos (leis e decretos), além de peças jurídicas (petições, pareceres e despachos) constantes dos autos do processo da ação direta de inconstitucionalidade n. 3239/03, que tramita perante o Supremo Tribunal Federal, cuja versão eletrônica encontra-se disponível no site www.stf.go.gov.

Relativamente ao método, foi utilizado o hermenêutico, para interpretação dos textos jurídicos, e o dialético, na contraposição das idéias de autores.

Para a análise do tema, usou-se da interdisciplinaridade e, de certa forma, da intertextualidade, utilizando-se, além dos autores e obras diretamente citados, relacionados aos direito constitucional e agrário, de uma série de outros que tiveram influência na construção do texto, de forma indireta.

Resultados e Discussão

No que toca à previsão da desapropriação para regularização dos territórios quilombolas, há duas perspectivas de análise: a que compreende a desapropriação como necessária e a outra não, o que se evidencia na ação referida, nas posições das partes e de terceiros interessados.

Tendo por base a teoria da interpretação constitucional, assentada no princípio da força normativa da constituição, que orienta que se dê prevalência a ponto de vista que contribua para uma eficácia ótima da lei fundamental, e visando à concretização do artigo 68, tem-se como adequado o ponto de vista de Sarmiento (2008, p. 39), quando sugere que “[...] deve-se proceder a uma interpretação conforme à Constituição do art. 13 do Decreto 4.887/03, que

consagra a necessidade de desapropriação das terras ocupadas pelos quilombolas.”

Nessa perspectiva, parece pertinente constitucionalmente o argumento de que o Constituinte transferiu a propriedade definitiva às comunidades quilombolas das terras que ocupam, tornando desnecessária a desapropriação.

De fato, bem observando o enunciado linguístico do artigo 68, nota-se que lá está inscrito 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*” (grifou-se). Se é “reconhecida a propriedade definitiva”, às comunidades quilombolas pertencem as terras que ocupam, não tendo sentido transferir-lhes o que já lhes pertence juridicamente, a não ser a posse, no caso de esbulho. Ademais, dizer que deve “... o Estado emitir-lhes os títulos respectivos”, não quer dizer que ele tenha, necessariamente, que promover a desapropriação.

Além disso, “[...] através da interpretação conforme à Constituição, deve ser estabelecido que a transferência da propriedade às comunidades quilombolas precede à ‘desapropriação’, o que permitirá às comunidades que exercitem seus direitos inerentes ao domínio mesmo diante da demora do INCRA na propositura da ação expropriatória. Porém, deve também ser realçado que o Poder Público Federal pode valer-se dos procedimentos da desapropriação para viabilizar o arbitramento, de forma contraditória, do valor da indenização a ser paga aos antigos proprietários do imóvel pela perda do bem, facultando-se ainda a estes, diante de eventual inércia do Estado, o recurso à ação de indenização, em hipótese análoga à desapropriação indireta.” (SARMENTO, 2008).

Assim, aplicando-se o princípio da interpretação conforme à Constituição, ter-se-á o seguinte: o artigo 13 do decreto 4.887/03, em sua parte final, relativa ao cabimento da desapropriação, não é inconstitucional, se interpretado no sentido de que a desapropriação não é necessária, quando incidir nos territórios ocupados por remanescentes das comunidades dos quilombos título de domínio particular não invalidado por nulidade, prescrição ou comisso, e nem tornado ineficaz por outros fundamentos.

Essa leitura, além de compatível com o disposto no artigo 68 da ADCT, não afasta a garantia de “[...] indenização a posseiros que residam e/ou cultivem as terras dos remanescentes de quilombos [...]” (ROTHENBURG, 2007, p. 153).

Só que essa indenização não abarcaria o território ocupado pela comunidade quilombola, tendo em vista que ele pertence, por força do artigo 68 da ADCT, à comunidade que o ocupa. A indenização alcançaria as benfeitorias.

Conclusão

Face a esse conjunto de considerações, algumas conclusões podem ser elencadas.

O tema da regularização dos territórios quilombolas, além de pertinente ao Direito Agrário, é atual e complexo, a exigir contínuas reflexões, principalmente pelos direitos fundamentais nele implicados (direito de propriedade, de posse, à moradia etc.);

Na reflexão sobre ele, é impossível desprezar a teoria da interpretação constitucional, sob pena de ineficácia da normativa pertinente e dos direitos fundamentais envolvidos.

O tema pode se desdobrar em vários problemas. Nesse artigo foi focalizado o problema sobre se a efetividade do artigo 68 do ADCT, relativamente ao direito de propriedade das comunidades quilombolas sobre os territórios que ocupam, depende de desapropriação.

Assim, pode-se afirmar que é desnecessária a desapropriação para regularização dos territórios quilombolas, à exceção das benfeitorias.

Essa última conclusão fundamenta-se no adequado manejo dos princípios da interpretação constitucional e no uso da técnica da interpretação conforme à Constituição, que vai sugerida para resolução de uma das questões postas na ADI 3.239/DF, resguardando uma política pública preventiva e reparatória.

Referências Bibliográficas

ALMEIDA, Alfredo Wagner Berno de. *Amazônia: a dimensão política dos “conhecimentos tradicionais” como fator essencial de transição*. Disponível em: <http://www.encontroagroecologia.org.br/files/Transicao_Amazonia.rtf>. Acesso em: 18 jan. 2011.

_____. *Terra e territórios: a dimensão étnica e ambiental dos conflitos agrários*. In: *Conflitos no Campo Brasil 2006* (Coord. Afonso, José Batista Gonçalves; Canuto, Antônio; Luz, Cássia Regina da Silva; Santos, Maria Madalena). Goiânia: CPT, 2006.

ANDRADE, Tânia (Org). *Quilombos em São Paulo: tradições, direitos e lutas*. São Paulo: IMESP, 1997.

BRASIL. (2003), Decreto n.º 4.887, de 20 de novembro de 2003. Regulamenta o procedimento para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos de que trata o art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

_____. (2007), Decreto n.º 6.040, de 07 de fevereiro de 2007. Institui a Política Nacional de Desenvolvimento dos Povos e Comunidades Tradicionais.

_____. (2008), Instrução Normativa n.º 49 do INCRA. Regulamenta o procedimento para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação, desinversão, titulação e registro das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos de que tratam o Art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal de 1988 e o Decreto n.º 4.887, de 20 de novembro de 2003.

_____. (2009), Instrução Normativa n.º 57 do INCRA. Regulamenta o procedimento para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação, desinversão, titulação e registro das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos de que tratam o Art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal de 1988 e o Decreto n.º 4.887, de 20 de novembro de 2003.

_____. (2004), Procuradoria-Geral da República. Parecer n. 3.333/CF, de 17 de setembro de 2004. Parecerista: Cláudio Fonteles.

_____. (2004), Advocacia-Geral da União. Informações AGU/RA-03/2004. Parecerista: Rafaelo Abrita.

_____. (2010), Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA). Balanço da Gestão da PFE/INCRA de 2003/2010 & Perspectivas: um compromisso com a reforma agrária. Articulista: Paula Renata Fonseca, p. 23-28.

DUPRAT, Débora (Org.). *Pareceres Jurídicos: direito dos povos e comunidades tradicionais*. Manaus. UEA, 2007.

CANOTILHO, Joaquim José Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003.

SARMENTO, Daniel. *Territórios Quilombolas e Constituição: A ADI 3.239 e a Constitucionalidade do Decreto 4.887/03*. Disponível em: http://ccr6.pgr.mpf.gov.br/documentos-e-publicacoes/docs_artigos/Territorios_Quilombolas_e_Constituicao_Dr._Daniel_Sarmiento.pdf. Acesso em: 13 mar. 2011.