

PODER JUDICIÁRIO FLUMINENSE E A TEMÁTICA FUNDIÁRIA: APONTAMENTOS SOBRE OS PROCESSOS DE DESAPROPRIAÇÃO PARA FINS DE REFORMA AGRÁRIA E DE TITULAÇÃO DE TERRITÓRIOS QUILOMBOLAS.

Aline Caldeira Lopes ¹

Mariana Trotta Dallalana Quintans ²

Resumo

O artigo aborda o tema da interpretação do poder judiciário fluminense sobre as normas constitucionais relativas à reforma agrária e à regularização de territórios de comunidades remanescentes de quilombos no Brasil. Através do estudo dos conflitos fundiários no Estado do Rio de Janeiro, tendo como lente de análise os processos judiciais de lutas pela efetivação da política de reforma agrária e de regularização de territórios de comunidades remanescentes de quilombos, pretendemos compreender as disputas pela interpretação dos direitos agrários previstos constitucionalmente. A aproximação dos dois temas, inicialmente diversos, parte da percepção de que ambos tem reflexões na questão fundiária o que leva a aproximação das táticas processuais utilizadas pelos atores nas disputas por terra e território, que serão descritas no artigo.

Palavras-chave: direitos agrários; judicialização; conflito fundiário.

Title: JUDICIARY OF RIO DE JANEIRO AND LAND ISSUE: NOTES ON THE PROCESSES OF EXPROPRIATION TO LAND REFORM AND TERRITORIES QUILOMBOLA

Abstract

The article discusses the interpretation of the judiciary on constitutional provisions regarding land reform and settlement of territories of ex-slaves communities in Brazil.

Professora da graduação e da pós-graduação em Direito do Centro Universitário Geraldo di Biase (UGB), Advogada e Mestre em Ciências Sociais pelo Programa de Pós Graduação em Ciências Sociais, Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (CPDA/UFRRJ).

² Professora Adjunta da Faculdade Nacional de Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro (FND/UFRRJ) e da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio). Advogada, Mestre em Teoria do Estado e Direito Constitucional pela PUC-Rio) e Doutora do Programa em Ciências Sociais Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (CPDA/UFRRJ).

Through the study of land conflicts in Rio de Janeiro, with the lens of analysis of fighting lawsuits for conducting the policy of reform and regularization of the territories of former ex-slaves communities, we want to understand disputes over the interpretation constitutionally land rights. The approach of the two subjects part of the perception that both have reflections on the land issue which leads to approximation of procedural tactics used by actors in disputes over land and territory, which are described in the article.

Keywords: *land rights, judiciary, land conflict.*

1. INTRODUÇÃO

A consolidação do Brasil como país mundialmente reconhecido pela exportação de produtos primários deu-se através do processo histórico de expansão de suas fronteiras agrícolas com o deslocamento de populações indígenas, tribais e caboclas que eram arrastadas para áreas cada vez mais longínquas e menos férteis do Brasil. Este processo se dá, de forma permanente e contínua há cerca de 500 anos, basicamente da mesma forma. Se nos “tempos iniciais” o deslocamento dos conquistadores sobre o território pressupunha a incorporação do espaço a uma realidade político-institucional, atualmente a ocupação territorial se faz “em nome da propriedade privada da terra, da relevância econômica da propriedade fundiária como fonte de renda territorial e como instrumento para obtenção de incentivos fiscais e subsídios públicos” (MARTINS, 1998, p. 664).

Segundo José de Sousa Martins, “nos tempos atuais, a ocupação territorial do interior distante ganhou um sentido totalmente diverso. Para os pobres, é o movimento de fuga das áreas que os grandes proprietários e as empresas vêm ocupando progressivamente. Para os ricos, é um território de conquista” (1998, p. 664). Entre os que se deslocam, sejam os que vêm por trás das fronteiras agrícolas, seja os que estão de frente, sendo empurrados por elas, acabam formando grupos concorrentes e conflitivos, com concepções opostas sobre a terra e o território, o público e o privado: “de um lado, os numerosos pobres que, de diferentes regiões do país, buscam um lugar para acomodar sua pobreza; de outro lado, as grandes empresas e os grandes grupos econômicos que procuram ampliar o território do lucro” (MARTINS, 1998, p. 668). É importante destacar como a lei e o direito participam deste processo, legalizando

usurpações em que a propriedade privada é tida como sinônimo de progresso e desenvolvimento em oposição às formas tradicionais de uso do solo:

Nas áreas de fronteira, a disseminação da propriedade privada só superficialmente recobre de formas jurídicas relativas ao direito à propriedade privada. Essencialmente, ele se baseia em ações que prolongam a vitalidade histórica da sebaça, do saque, do direito aos bens dos vencidos. É aqui, um direito ambíguo, embora revestido da força da forma, daí seu fácil reconhecimento por juízes e tribunais, que no fim acabam consumando graves injustiças. [...] O legal e o legítimo se confrontam e se opõem. Daí a extensão dos conflitos e sua gravidade (MARTINS, 1998, p. 664).

Interessa-nos aqui compreender este “direito ambíguo” de que fala Martins, este direito revestido pela “força da forma” que, no contexto brasileiro, sugere-nos que a lei assegura uma norma diferente, qual seja: “a manutenção do privilégio para aqueles que possuem poderes extralegais para manipular a política, a burocracia e a própria história” (HOLSTON, 1993, p. 87).

Nosso objetivo é analisar como se dá este processo nos dias atuais, mais precisamente após a promulgação da Constituição Federal de 1988 (CF/88), cujos debates seguiram em paralelo às lutas pela terra no Brasil, que naquele período adquiriam variadas formas e eram patrocinadas por diferentes personagens como, por exemplo, o Movimento das Quebradeiras de Coco Babaçu, o Movimento dos Atingidos por Barragens (MAB), o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) e o Movimento de Sindicatos de Trabalhadores Rurais (MSTR) em processo de reorganização, que colocavam na ordem do dia os debates em torno da democratização do acesso à terra (MEDEIROS, mimeo, s/a), e dos estudos sobre a organização de comunidades negras rurais, articuladas em torno de categorias como “terras de preto”, “terras de índio” e “terras de santo” (ALMEIDA in LEITÃO, 1999, p. 11). Para tanto, nos debruçaremos sobre a interpretação da CF/88 através da análise de processos judiciais relativos a conflitos pela posse da terra no Estado do Rio de Janeiro, mais precisamente aqueles que se referem à disputa pelo território e à luta pela desapropriação da propriedade para fins de reforma agrária e reconhecimento de territórios quilombolas.

Pensando no processo judicial como o registro de formas diversas dos mesmos atos e como o caminho para a identificação destes atos com as formas pré-definidas dos códigos (CORRÊA, 1983), interessa-nos observar a dimensão da interpretação da constituição e das leis relativas ao direito à posse e à propriedade da terra/território, a partir da análise da atuação judicial de movimentos sociais com históricos diversos de

formação como o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra e o Movimento Quilombola.

Luiz Werneck Vianna (1999), em seus estudos, percebeu que o Brasil desde a década de 1990 estaria vivendo o processo de “judicialização da política e das relações sociais”. Segundo o autor, o judiciário teria assumido o espaço de resolução dos conflitos com a falência do Estado de Bem Estar Social, destacando um aumento na sociedade contemporânea do papel do judiciário. Neste sentido, Boaventura de Sousa Santos (2005) destaca a “explosão de litigiosidade” gerada pela falência do Estado de Bem Estar Social em países como Portugal.

O processo de judicialização pressupõe o maior acesso à justiça de determinados setores da sociedade, entretanto, nem sempre pressupõe a concretização de direitos, pois os processos judiciais instauram uma arena de disputas entre direitos contrapostos, que ao final será decidido pelos juízes. Entendemos, assim como proposto por Edward Palmer Thompson (1997), que as leis permitem diferentes interpretações e disputas pelo sentido destas, tornando os processos judiciais verdadeiras arenas de conflito.

Neste artigo, analisamos o processo de judicialização da questão agrária tendo como foco a interpretação pelo poder judiciário dos dispositivos da CF/88 e das demais legislações infraconstitucionais que regulamentam o direito ao território quilombola e as desapropriações de terras para fins de reforma agrária.

O método indiciário de Carlo Ginzburg (2006) nos auxiliará na reconstituição de contextos históricos através da documentação judicial. Para tanto selecionamos cinco conflitos agrários: três destes envolvendo o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), proprietários de terra e o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) e dois envolvendo Comunidades Remanescentes de Quilombolas, proprietários de terra e o INCRA.

Dessa forma, a partir do método de pesquisa qualitativo, envolvendo análise de processos judiciais e entrevistas, será feita uma reflexão sociológica sobre a interpretação judicial do direito constitucional à propriedade das comunidades remanescentes de quilombo e da reforma agrária. Por meio dessa investigação pretendemos identificar os pontos de encontros e desencontros do direito previsto nos diplomas normativos e do direito aplicado na prática dos tribunais.

2. JUDICIALIZAÇÃO DA LUTA PELA TERRA E PELA REFORMA AGRÁRIA.

A Constituição Federal de 1988 e a Lei Complementar 76/93 estabeleceram um papel fundamental para o poder judiciário nas questões relativas à reforma agrária, ao prever uma fase judicial para a mesma. Nesta fase, foi permitido ao judiciário decidir sobre a legalidade da declaração da vistoria e do laudo agrônômico do INCRA que declara o imóvel como improdutivo e, portanto, passível de ser desapropriado para a implementação da política de reforma agrária³. Apesar da possibilidade de se discutir juridicamente, na ação de desapropriação, a produtividade ou não do imóvel, diferente das demais modalidades de desapropriação por utilidade pública e por interesse social genérico, os proprietários de terra tem também ingressado no judiciário com ações de nulidade do processo administrativo de desapropriação e com mandados de segurança como forma de defender as propriedades da intervenção do poder público. No caso do Estado do Rio de Janeiro, ao que temos notícia, desde 1998 tais instrumentos jurídicos foram utilizados, tendo sido inicialmente utilizado no caso das fazendas do Complexo da Usina Cambahyba, localizada na região norte do Estado, no município de Campos dos Goytacazes⁴.

A questão agrária na região foi judicializada também nas disputas entre proprietários de terra e organizações de trabalhadores rurais que ocupavam grandes propriedades improdutivas como forma de reivindicar ao governo a realização da Reforma Agrária. Estes conflitos foram levados ao judiciário pelos proprietários de terra através das ações de reintegração de posse⁵. Nos processos jurídicos a organização de trabalhadores rurais disputou a interpretação das leis buscando conferir legalidade e legitimidade as suas práticas, por outro lado, os fazendeiros argumentaram pela

³ Deve ser destacado que a Lei 8629/93, conhecida como lei Agrária ou lei da Reforma Agrária, também é um importante instrumento normativo para a questão agrária.

⁴ Esse processo judicial de nulidade da desapropriação, apenas teve a sentença de mérito proferida em agosto de 2012, tal sentença após uma perícia judicial entendeu pela legalidade da desapropriação do imóvel. Essa ação judicial impediu que o INCRA avançasse com a desapropriação da fazendas impedindo que fosse realizado o assentamento rural. Convém destacar que recentemente essa Usina ganhou espaço nos meios de comunicação com a denúncia de que em seus fornos 10 desaparecidos políticos teriam sido incinerados em seus fornos pelo regime militar na década de 1960/70.

⁵ A ação de reintegração de posse está prevista nos artigos 927 e seguintes do Código de Processo Civil. Esta legislação publicada no ano de 1973, no Período da Ditadura Militar, veio para resguardar ao máximo as posses e a propriedade, já que a posse era entendida como uma extensão da propriedade, segundo a teoria simplificada da posse de Iering (1957). Neste sentido, o art.927 do CPC confere ao possuidor o direito de ser imediatamente conferido na posse do imóvel invadido, ou seja, liminarmente, desde que comprove na petição inicial que é o legítimo possuidor/proprietário e que houve a invasão há menos de um ano e um dia. Entretanto, o art.928 do CPC faculta ao juiz, caso não esteja comprovada a posse, que o mesmo realize audiência de justificação de posse para que o autor leve testemunhas e demonstre ao juiz que possui a posse do imóvel.

ilegalidade de tais ações e solicitaram a proteção judicial ao direito de propriedade privada. Em todas estas modalidades de ações judiciais disputa-se o direito à terra, à posse, à propriedade e à implantação da política de reforma agrária.

Thompson (1997) analisou que as leis sintetizam conflitos e, por esse motivo, permitem disputas por sua interpretação. Essas disputas podem ser percebidas nas construções hermenêuticas relativas ao conteúdo do direito de propriedade, a possibilidade de desapropriação de imóveis para a Reforma Agrária e da legalidade das ações dos movimentos de luta pelo acesso à terra.

No estado do Rio de Janeiro, majoritariamente, os proprietários de terra obtiveram a liminar⁶ de reintegração de posse solicitada judicialmente nas ações possessórias em relação às ocupações de terra promovidas pelo MST. Entre os anos de 1997 e 2005, das trinta e três ocupações noticiadas, foram obtidas liminares em vinte e uma delas. As decisões judiciais prolatadas nestes processos de reintegração de posse apresentaram diferentes conteúdos: algumas entenderam as ocupações coletivas realizadas pelo MST como ilegais; outras as consideraram como forma legítima de pressão popular; umas entenderam o direito de propriedade como absoluto e incondicional; em outras, a propriedade foi compreendida a partir do princípio da função social. Entretanto, na maioria dos casos, os magistrados entenderam a propriedade de forma absoluta, a posse como um fato decorrente da propriedade e desconsideraram como requisito para a proteção possessória o cumprimento da função social (QUINTANS, 2005).

Existem algumas exceções a esta interpretação como a decisão proferida pelo juiz de Itavaia/Cardoso Moreira no ano de 2003 na ação possessória movida contra uma ocupação do MST na Fazenda Vermelha no município de Cardoso Moreira. Na ação, o juiz não deferiu a medida liminar devido à interpretação de que a propriedade não cumpria a função social assim como determinado pelo artigo 186 da Constituição Federal de 1988 (Processo nº 5018/03). Outro caso foi relativo à ação possessória contra uma ocupação do MST na Fazenda Desejo Azurara, em 2004, na qual o juiz da 2ª Vara Federal de Campos dos Goytacazes indeferiu a liminar e permitiu a permanência do MST numa pequena parcela da propriedade, por entender que não representava prejuízo para as atividades da fazenda, já que a mesma estava sendo desapropriada (Processo n.º 2004.5103000757-7).

⁶ A decisão liminar é uma ordem judicial destinada à proteção de um direito em razão da provável veracidade dos fundamentos invocados por uma das partes e da possibilidade de ocorrer dano irreparável em decorrência do atraso da decisão final. A finalidade da liminar é resguardar direitos ou evitar danos que possam suceder, durante o processo, antes do julgamento do mérito da causa.

Também observamos o olhar cauteloso da magistratura na proteção ao direito de propriedade privada nos processos relativos às desapropriações para fins de reforma agrária. Sérgio Britto Cunha Filho (2006) analisou os processos administrativos e judiciais de desapropriação promovidos pela superintendência regional do INCRA no Estado do Rio de Janeiro, entre os anos de 2003 e 2005 e apontou que a magistratura fluminense vem tendo uma excessiva cautela nas ações de desapropriação com o direito de propriedade individual, exemplificado no fato da demora em média de 78,5 dias para a decisão da imissão provisória do INCRA na posse, quando a Lei Complementar 76/93 determina que tal questão deve ser decidida pelo juiz imediatamente ou em até 48 horas. Atualmente, esse quadro é ainda pior, pois segundo, informações fornecidas pelo Procurador Federal do INCRA no Rio de Janeiro, nos últimos dois anos e meio apenas em duas ações de desapropriação foram conferidas as imissões provisórias, após 48 horas, mas nessas duas ações essas imissões foram casadas. Dessa forma, a mais de 2 anos e meio o INCRA não consegue promover nenhum assentamento rural.

Outro aspecto destacado é o elevado número de ações ajuizadas por proprietários de terra buscando paralisar na justiça os processos administrativos de desapropriação. Nestes casos, a magistratura tem concedido os pedidos, o que atrasa muito tais processos, mesmo que o entendimento do Supremo Tribunal Federal seja pela não concessão, já que a própria ação de desapropriação tem um amplo caráter cognitivo, diferente das demais modalidades de desapropriação (CUNHA FILHO, 2006). Este amplo caráter cognitivo pode ser verificado, pois além do debate processual com a juntada de provas e apresentação de argumentos pelas partes, a Lei Complementar (76/93), que regulamenta os trâmites da ação desapropriatória, dispõe em seu art. 9º, §1º, sobre a possibilidade do juízo requerer a produção de prova pericial para a apreciação dos pontos impugnados do laudo de vistoria administrativa realizado pelo INCRA. Entretanto, além desta possibilidade nas ações de desapropriação, os proprietários vêm ingressando com ações próprias (ainda durante o processo administrativo), buscando impugnar os procedimentos desapropriatórios realizados pelo Executivo através de ações de nulidade do laudo de vistoria ou do processo administrativo e de mandados de segurança.

Selecionamos alguns conflitos agrários envolvendo proprietários de terra, MST e INCRA no território fluminense para exemplificar esta realidade. Em alguns casos as propriedades disputadas foram objeto de ações de desapropriação movidas pelo INCRA e de reintegração de posse a partir da ocupação pelo MST. Em algumas situações os

proprietários tentaram impedir a desapropriação através de ações de nulidade do procedimento administrativo do INCRA. Passamos a analisar estes casos.

O primeiro conflito é relativo à Fazenda da Pedra, localizada no município de Quatis na região do Sul Fluminense, onde famílias organizadas pelo MST ocuparam a fazenda no ano de 2005. A propriedade foi objeto de três ações judiciais: um interdito proibitório⁷, uma ação de nulidade de processo administrativo e uma ação de desapropriação para fins de reforma agrária.

A ação de interdito proibitório foi ajuizada pelo proprietário na Justiça Estadual com o objetivo de impedir a ocupação da fazenda pelo MST, na qual o juiz concedeu imediatamente a liminar de interdito proibitório com proteção policial do imóvel contra a possível “invasão” do MST. Apesar desta decisão, o MST ingressou na fazenda e o proprietário solicitou a conversão da decisão de interdito para a uma liminar de reintegração de posse para a retirada do MST, no que também foi atendido (Processo n° 2005.071.000734-5). Desta decisão, os advogados do MST entraram com recurso de agravo de Instrumento no Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro. Inicialmente o desembargador suspendeu o cumprimento da liminar, no entanto, após pedido do proprietário, o desembargador decidiu informando, que apenas em parte, a decisão liminar estaria em vigor e determinou tão somente a permanência do MST na pequena parcela da propriedade que o mesmo ocupava na época da sua primeira decisão em 13 de agosto de 2005, determinando que as famílias do MST saíssem das demais áreas da fazenda (Agravo de instrumento n° 2005.002.2450-3).

No ano de 2006, a fazenda foi decretada para fins de reforma agrária pelo então Presidente da República, e diante deste fato o INCRA manifestou seu interesse no processo, sendo a ação remetida para a Justiça Federal⁸. Em 18 de dezembro de 2009, o juiz federal determinou que se aguardasse a decisão em que seria apreciada liminar requerida na Ação de Desapropriação ajuizada pelo INCRA em dezembro de 2008, relativa a mesma fazenda (Ação de Desapropriação n° 20085109000202-4). O juiz entendeu que não teria sentido julgar a liminar de reintegração de posse antes de ser julgada a liminar de imissão na posse da fazenda pelo INCRA, nas palavras do juiz:

⁷ O interdito proibitório é uma ação jurídica relacionada a situações nas quais o direito de posse ou de propriedade está sendo ameaçado. Deve ser concedido quando “o possuidor direto ou indireto (...) tenha justo receio de ser molestado na posse” e quando houver ameaça de “turbação” (quando a posse é relativamente tomada) ou “esbulho” (quando a posse é totalmente tomada). É uma ação preventiva para quando o proprietário prove ter informações seguras sobre o risco a que estaria exposto (artigo 1.210 do Código Civil).

⁸ Todos os processos em que são parte ou tenham interesse órgãos do governo federal devem ser julgados pela Justiça Federal.

Aguarde-se a decisão que apreciará a liminar requerida na Ação de Desapropriação n. 20085109000202-4, pois não haveria sentido, no passo em que se encontram estes feitos correlacionados, uma decisão em qualquer sentido, contra ou a favor. (Processo n° 2007.51.09.000204-4).

A segunda ação também foi promovida pelo proprietário, mas neste caso contra o processo administrativo de desapropriação que tramitava no INCRA (Processo n° 2005.51.09000330-1). Neste processo o judiciário atendeu ao pedido do autor da ação – o proprietário – e concedeu a liminar de antecipação de tutela determinando a paralisação do processo administrativo de desapropriação para fins de Reforma Agrária devido à existência de ocupação do MST. O autor argumentou que a Lei 8.629/93 no art.2° §6° (introduzido pela MP 2.183-56) impedia a realização de desapropriação por dois anos de imóvel rural “objeto de esbulho possessório ou invasão motivada por conflito agrário ou fundiário de caráter coletivo” e o juiz concordou com os argumentos do proprietário, decidindo da seguinte forma: “(...) Diante do exposto, defiro o pedido liminar, e determino a imediata suspensão do processo administrativo de desapropriação para fins de reforma agrária do imóvel rural Fazenda da Pedra” (Processo n° 2005.51.09000330-1).

O INCRA apresentou recurso de Agravo de Instrumento ao Tribunal Regional Federal (TRF) contra esta decisão, argumentando que o Supremo Tribunal Federal – órgão máximo do judiciário brasileiro – apenas aplicava o referido dispositivo (art.2° §6° da Lei 8629/93) nos casos em que a ocupação interferia na produtividade do imóvel, sendo que, nos casos em que a ocupação é pequena e irrelevante para a produção no mesmo, não é utilizada a norma. Outro argumento seria o de que a fazenda havia sido vistoriada pelo INCRA antes da ocupação. Depois de algum tempo, o Tribunal aceitou os argumentos do INCRA e determinou o prosseguimento do processo administrativo de desapropriação. Dessa forma, após esta batalha judicial, o INCRA conseguiu prosseguir o processo administrativo e no final de 2008 ajuizou o processo judicial de desapropriação para fins de reforma agrária, que diz respeito a terceira ação judicial que analisamos relativa a fazenda da Pedra. Neste processo, o juiz não entendeu pela imissão provisória do INCRA na posse, pois entendeu que primeiramente deveria ouvir as partes, ainda que a Lei 76/93 determine que a imissão provisória do INCRA na posse deva ser concedida em até 48 horas (Ação de Desapropriação n° 2008.51.09.000202-4).

Dessa decisão, o INCRA recorreu ao TRF, mas não conseguiu revertê-la. Os desembargadores por unanimidade decidiram contra o pedido do INCRA de concessão da imissão de posse entendendo que caberia ao juiz avaliar se a imissão provisória do

INCRA na posse do imóvel deve ser concedida ao início do processo, ou após ser ouvido o proprietário, fundamentando a decisão explicando que o direito à imissão provisória não é absoluto e que este direito deve ser ponderado com outros valores constitucionais, como o direito de propriedade, principalmente quando o proprietário contesta em outra ação a validade dos atos administrativos para fins de desapropriação para reforma agrária.

Percebe-se a cautela do judiciário em ouvir as partes envolvidas antes da decisão sobre o pedido de imissão do INCRA na posse. Entretanto, a mesma cautela não é percebida na ação de reintegração de posse, ao deferir a liminar pleiteada pelo proprietário contra as famílias do MST, sem ouvir previamente as famílias ocupantes do imóvel.

O segundo caso é relativo à Fazenda São Paulo, localizada no Município de Valença, região sul fluminense. Esta fazenda foi outra propriedade objeto de ação de desapropriação movida pelo INCRA em 2008. A fazenda foi ocupada pelo MST em 2005, sendo imediatamente desocupada por decisão em uma ação de reintegração de posse (processo n. 2005.51.01016877-8). Em dezembro de 2007, o MST reocupou a área e o proprietário ingressou com nova ação possessória na Justiça Estadual. Dessa vez, os advogados do MST peticionaram, informando ao juiz que a área era objeto de processo de desapropriação movido pelo INCRA. Diante desta informação, o juiz determinou a remessa dos autos judiciais para a Justiça Federal para que esta analisasse a sua competência no processo. A Justiça Federal entendeu pela sua competência e, em janeiro de 2010, a juíza concedeu a liminar solicitada judicialmente pelo proprietário, pedindo que os réus desocupassem a Fazenda São Paulo no prazo de dez dias, autorizando, inclusive, o uso de força policial se necessário fosse (Processo n.2008.51.01.011367-5).

Sobre esta fazenda, o INCRA ingressou com a ação de desapropriação em 2008. Na ação de desapropriação o juiz não determinou a imissão provisória do INCRA na posse, argumentando que, apesar da petição apresentar todos os documentos que determina a Lei Complementar nº. 76/93, é indispensável a manifestação das partes antes da apreciação da liminar, pois existiria notícia de “invasão” da propriedade por sem terras. Por fim, explica que a determinação legal de imissão provisória do INCRA na posse ao início do processo deve ser interpretada de acordo com cada caso (Proc. 2008.51.01.011238-5).

Posteriormente, o juiz entendeu que o direito do INCRA de propor a ação de desapropriação tinha se expirado, pois a ação foi proposta após os dois anos do Decreto Presidencial que destinou a área para a reforma agrária e a Lei estabelece que seja ajuizada a ação dois anos depois da decretação da área para fins de reforma agrária pelo Presidente da República. A decisão, no entanto, parece não se preocupar com o fato da ação de desapropriação não ter sido proposta no prazo legal devido à existência da ação de nulidade do processo administrativo proposto pelo proprietário contra o procedimento do INCRA, e da decisão judicial que suspendeu o procedimento administrativo nesta ação.

Desta decisão, o INCRA apresentou embargos de declaração ao juiz e diante deste recurso o juiz reconsiderou a decisão e entendeu que o INCRA tinha o direito de propor a ação de desapropriação.

Outro caso neste sentido é o da fazenda Santa Maria dos Peixes, localizada no Município de Bom Jesus de Itabapoana, norte fluminense. Neste caso, o juiz também não concedeu a imissão provisória do INCRA na posse no processo de desapropriação, pois entendeu que apesar de o INCRA ter cumprido as determinações legais para receber a imissão provisória, o caso devia ser melhor apreciado devido ao valor das benfeitorias da fazenda superar, em muito, o valor da terra nua. Explica, entretanto, que “é notória a importância da reforma agrária como meio de promover a justiça social, colonização de áreas de baixa densidade demográfica e estimular a produtividade do campo”, e, justamente por este motivo, teria a preocupação lançada em relação ao custo-benefício em desapropriar a fazenda (Processo n° 2008.51.01.011238-5). Posteriormente, na decisão seguinte, após ouvir o Ministério Público e o proprietário, o juiz negou expressamente a concessão da imissão provisória do INCRA na posse, pelo mesmo motivo exposto na primeira decisão: o valor das benfeitorias superava o valor da terra da propriedade (Ação de Desapropriação n.º 2008.51.12.000172-7). Percebemos uma grande cautela do juiz em proferir uma decisão de imissão de posse prévia, antes do desenrolar do processo e da oitiva de todas as partes envolvidas.

Por outro lado, na ação de reintegração de posse foi concedida de plano a liminar de reintegração de posse requerida pelo proprietário pela Justiça Estadual, sem que fosse ouvida nenhuma outra parte envolvida além do autor da ação, o proprietário. Esta decisão não chegou a ser cumprida, pois o INCRA informou ao juiz a decretação da área pelo Presidente da República como de interesse social para fins de reforma agrária e conseguiu declinar a competência para a Justiça Federal, devido ao interesse da

autarquia no conflito. Dessa forma, a decisão da Justiça Estadual perdeu sua validade e não pode ser cumprida. Na Justiça Federal o juiz determinou que fosse ouvido o INCRA sobre a existência de ação de desapropriação e imissão na posse da autarquia na propriedade. Posteriormente, o juiz determinou que fosse realizada uma inspeção no local da ocupação por dois oficiais de justiça. Diante das informações levadas ao processo pelos oficiais, que as famílias sem terra estavam num pequeno pedaço da propriedade (menos de 1%) e que o proprietário apenas comparecia na área de 15 em 15 dias para ver seu gado, o juiz decidiu por não conceder a liminar possessória e manter os sem terra na área. Entretanto, o juiz fez questão de destacar o direito a posse e a propriedade ao autor das ações, sem analisar se o mesmo cumpria a função social da posse e da propriedade, entretanto, decidiu pela manutenção das famílias sem-terra na área como forma de evitar conflitos (Processo nº 2007.51.03.000912-5).

O proprietário contrariado, por meio de seu advogado, apresentou recurso ao Tribunal Regional Federal, mas o Tribunal também não acatou seu pedido. Dessa forma, as famílias continuam na área, entretanto, as causas que motivaram essa ocupação não foram ainda resolvidas. Apenas com a desapropriação da fazenda o conflito terá fim.

3. QUILOMBOLAS NO JUDICIÁRIO

A Constituição Federal de 1988 estabelece no artigo 68 dos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) 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”.

Atualmente, o Decreto 4887/2003 estabelece as normas infraconstitucionais para a titulação do território quilombola. Esse decreto emprega o conceito de auto-reconhecimento da identidade quilombola, acompanhando o previsto na Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT). A interpretação dessas normas vem sendo disputada pelos diferentes atores que atuam com o tema no Brasil. Em meias disputas em torno da efetivação do direito de comunidades remanescentes de quilombos, o Poder Judiciário desponta como arena de conflitos entre interpretações divergentes com relação aos artigos constitucionais.

Segundo dados da Comissão Pró-Índio de São Paulo, organização não governamental que atua no mapeamento de ações judiciais relativas a comunidades

remanescentes de quilombos no Brasil, houve 325 ações judiciais envolvendo terras de quilombo entre os anos de 1993 e 2012. Do total de ações judiciais, 252 ainda estão em curso, 60 já foram extintas e 13 encontram-se atualmente suspensas.

Os processos judiciais em curso envolvem 131 territórios quilombolas e estão distribuídas em 20 estados. De acordo com a CPI-SP, 148 ações foram propostas em defesa dos direitos territoriais das comunidades quilombolas, enquanto 101 ações foram propostas contra as comunidades quilombolas. Três ações judiciais são ações discriminatórias que, de acordo com a pesquisa, não podem ser classificadas como contrárias ou favoráveis aos quilombolas (Site da Comissão Pró-Índio-SP)⁹.

No estado do Rio de Janeiro, seis comunidades quilombolas estão envolvidas em processos judiciais, seja por ações civis públicas movidas pelo Ministério Público Federal, no sentido de garantir a titulação do território das mesmas, seja por ações propostas contra tal reconhecimento e titulação. São elas: Marambaia, Pedra do Sal, Preto Forro, Sacopã, Santana e São José da Serra¹⁰. Existem vinte e três ações judiciais que questionam o procedimento administrativo do INCRA de titulação dos territórios quilombolas em todo o território brasileiro. Destas ações, duas dizem respeito a comunidades do estado do Rio de Janeiro: um mandado de segurança contra o procedimento de titulação da comunidade da Pedra do Sal proposta em 2007 e uma ação cautelar contra o procedimento relativo à comunidade de Santana proposta em 2008. Somamos a estas outra ação cautelar contra a mesma comunidade de Santana que, no entanto, foi proposta por outro autor em 2009. Dessa forma, sobe para vinte e quatro o total nacional dessas ações. O alcance das ações que buscam anular o procedimento administrativo de titulação ainda é pequeno, de modo que em apenas quatro casos o processo administrativo do INCRA sofreu algum tipo de paralisação, e este tipo de demanda judicial é recente, sendo que a primeira ação encontrada data de 2005¹¹.

No Estado do Rio de Janeiro, percebemos que a questão começou a ser levada ao judiciário, inicialmente, por supostos proprietários contrários ao reconhecimento de comunidades remanescentes de quilombos envolvidas em conflitos fundiários.

O início da regularização fundiária destas comunidades se dá a partir da emissão pela Fundação Cultural Palmares (FCP) de uma certidão de auto-reconhecimento e a

⁹ Ver: site da Comissão Pró-Índio de São Paulo.

¹⁰ Neste número não estão incluídas as ações de reintegração de posse movidas de forma individual contra quilombolas destas comunidades como no caso da Marambaia que será visto em seguida.

¹¹ Ver: Site da Comissão Pró-Índio de São Paulo e Relatório de Acompanhamento Processual do Centro de Assessoria Popular Mariana Criola.

partir deste documento é iniciado o procedimento administrativo interno ao INCRA, composto pelas fases de produção do Relatório Técnico de Identificação e Titulação (RTID), pela demarcação da área, pela emissão do título de propriedade em nome da associação remanescente de quilombo regularmente constituída e pelo registro em cartório deste título. Em todas as fases do procedimento é previsto o momento para contestação de cada etapa concluída, sendo estas publicadas no diário oficial e iniciando os prazos para os questionamentos. O seguimento do procedimento interno ao INCRA de titulação e registro dos territórios quilombolas é objeto de disputa por comunidades quilombolas e supostos proprietários que questionam o reconhecimento destas comunidades e o direito à posse e à propriedade das terras ocupadas pelas mesmas.

Neste tópico iremos narrar dois casos que giram em torno desta disputa. Buscando refletir sobre como o tema repercute no Estado do Rio de Janeiro, abordaremos dois casos de judicialização de processos de regularização fundiária em áreas reconhecidas pela Fundação Cultural Palmares como remanescentes de quilombos. Trata-se dos casos da comunidade remanescente de quilombo da Ilha da Marambaia – litoral sul do Estado do Rio de Janeiro – e da comunidade de Santana, localizada na cidade de Quatis - região sul.

O primeiro caso é relativo à comunidade de remanescentes de quilombos da Ilha da Marambaia. A ilha da Marambaia fica localizada no litoral de Mangaratiba (RJ), em uma área considerada de interesse militar¹² e administrada pela Marinha do Brasil, sendo palco de conflito entre os remanescentes de antigos escravos da região e a Marinha do Brasil desde a década de 1990. A partir do ano de 1996, a União Federal – proprietária da área – ingressou com diversas ações judiciais de reintegração de posse em face dos moradores da Ilha, alegando que os descendentes de escravos seriam “invasores de terras da União”. Os relatos iniciais alegados pela Marinha nos processos para a retirada dos moradores giraram em torno da alegação de ilegalidade na posse dos moradores. Por outro lado, os quilombolas argumentavam que suas posses eram imemoriais e, portanto, legais. Nesta disputa o judiciário entendeu em alguns processos pela expulsão dos réus de suas casas. Entretanto, em outros processos, encontramos decisões diferentes, como a marcação de audiência antes da decisão sobre a medida liminar e mesmo a não concessão da reintegração de posse solicitada pela União.

¹² O entendimento até pouco tempo confuso sobre a condição de ser área de segurança nacional foi esclarecido pelo parecer do Ministério da Defesa n.13 de 2005, que afirma ser a região uma área de interesse militar e não segurança nacional.

O curso dessas disputas judiciais foi alterado após a propositura de uma Ação Civil Pública¹³ pelo Ministério Público Federal¹⁴ em fevereiro de 2002. Nesta ação, o Ministério Público Federal pediu em sede de medida liminar que a União Federal fosse obrigada, até o julgamento final da demanda, a:

a) se abster de adotar qualquer medida no sentido da desocupação de quaisquer casas ocupadas pelas famílias integrantes da comunidade negra da Ilha da Marambaia; b) não danificar ou destruir nenhuma das construções habitadas pelos moradores acima referidos; c) permitir o retorno às suas antigas casas dos moradores da comunidade em questão que foram, em razão de medidas adotadas pela União Federal, destas retirados e d) tolerar que os moradores da comunidade em questão mantenham seu estilo tradicional de vida, plantando roças nas áreas que ocupam, bem como fazendo eventuais obras, reparos e reformas em suas residências (Processo nº 2002.51.11000118-2).

Em 8 de maio de 2002, a juíza da Justiça Federal de Angra dos Reis deferiu em parte o pedido liminar do Ministério Público Federal, determinando à União Federal que abstinhasse-se “de adotar medidas no sentido da desocupação de quaisquer casas ocupadas pelas famílias em questão, bem como de destruir ou danificar as construções habitadas pelos referidos moradores” (Processo nº 2002.51.11000118-2). A juíza afirmou também que a União deveria tolerar que o grupo em fase de reconhecimento como remanescentes de quilombos mantivesse seu tradicional estilo de vida, plantando roças nas áreas que ocupam. Porém indeferiu o pedido para que a União tolerasse que os moradores da comunidade pudessem eventualmente realizar obras, reparos ou reforma nas suas casas, devido à inexistência de urgência neste pedido – segundo o entendimento da juíza – e o dever de cautela devido em sede liminar (Processo nº 2002.51.11000118-2).

Após vários embates no processo entre as partes, no ano de 2007 a Justiça Federal proferiu a sentença favorável ao pleito do Ministério Público Federal e, neste sentido, determinou que a União Federal tolerasse a permanência dos integrantes identificados da comunidade dentro das áreas que ocupavam na ilha, bem como permitisse o retorno

¹³ A Ação Civil Pública é prevista para a proteção contra danos causados ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico, ou seja, para proteger os direitos coletivos ou individuais indisponíveis. Dentre outros, o Ministério Público tem legitimidade para propor uma Ação Civil Pública e qualquer pessoa física ou jurídica poderá figurar como réu da Ação Civil Pública, bastando que, para tanto, cause dano a quaisquer interesses difusos, coletivos ou individuais homogêneos (Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985).

¹⁴ A Constituição Federal de 1988 atribuiu no art. 127 ao Ministério Público a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis. O art. 129 da Constituição Federal de 1988 estabeleceu ao Ministério Público, dentre outras funções, as de: promover a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos; zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados na Constituição, promovendo as medidas necessárias a sua garantia.

dos identificados que de lá foram retirados e se abstinésse de inviabilizar o tradicional estilo de vida do grupo. Determinou ainda que o INCRA concluísse o procedimento de titulação definitiva das terras no prazo de um ano, condenando-o ao pagamento de multa mensal de 100.000,00 (cem mil reais) para o período excedido sem justificativa (Processo nº 2002.51.22.000118-2, Sentença Judicial, p.16)

Desta decisão, a União Federal propôs um processo de Suspensão de Segurança ao Presidente do Tribunal Regional Federal da 2ª Região para cassar os efeitos da sentença da Ação Civil Pública. Este tipo de recurso é cabível quando há perigo iminente ao interesse, à ordem e à segurança pública. O Presidente do Tribunal a quem este recurso foi endereçado decidiu liminarmente pela suspensão dos efeitos da sentença sob o argumento de que a União demonstrou, de forma concreta, “a potencial e iminente lesão ao interesse público, decorrente da eficácia da sentença de fls. 69/84, mais precisamente à ordem, à segurança e ao patrimônio públicos, bem como ao meio ambiente”. E ainda que nada havia, naquele momento, de definitivo sobre a caracterização das famílias como remanescentes de comunidades de quilombos e que “a determinação de providência desse teor geraria grande expectativa nos moradores, envolvendo matéria ainda não sedimentada, trazendo maiores transtornos diante de uma decisão que lhes seja desfavorável” (Processo nº 2007.02.01.009858-8).

É interessante notar que o argumento da precaução por parte de juízes e desembargadores com relação à exata compreensão da decisão judicial é, com frequência, trazido como justificativa para a negativa de uma decisão favorável às comunidades quilombolas em geral, e à comunidade da Marambaia em particular. Tal justificativa já havia sido articulada no mesmo caso, de titulação da comunidade quilombola da Ilha da Marambaia, na ocasião da primeira instância de julgamento. Na decisão a Juíza reconheceu o direito dos moradores de permanecerem na Ilha da Marambaia mas, por outro, negou que aqueles que foram expulsos pela Marinha do Brasil pudessem retornar. Negou ainda que os moradores realizem obras, reparos e construções, julgando, de acordo com os seus valores, visão de mundo, história de vida etc., que esta não seria uma demanda urgente, transcrevemos parte da decisão:

Da mesma forma, indefiro, nessa oportunidade, o pedido liminar no que tange à tolerância, por parte da UNIÃO, de que os moradores da comunidade em testilha possam eventualmente realizar obras, reparos e reformas em suas residências, por inexistir urgência no deferimento dessa medida. Ademais, uma vez que nada há de concreto acerca da caracterização das famílias em questão como remanescentes das comunidades de quilombos, **determinar providência desse teor implicaria**

em criar grande expectativa nos moradores envolvendo assunto ainda não sedimentado, trazendo maiores transtornos ante uma decisão que lhes seja desfavorável. Releve-se, ao fim, que ao contrário do que argumenta a UNIÃO, não há periculum inverso. A uma, porquanto a ocupação da Ilha data de muito tempo atrás, não havendo que se falar em "desproteção" ao patrimônio público ante o deferimento da liminar. E a duas porque trata-se apenas de manter situação já existente, com a qual desde há muito convive-se (grifos nossos) (Processo nº 2002.51.11000118-2).

Uma das principais justificativas para a não autorização de obras, reparos e construções foi, de acordo com a decisão analisada, o risco que, sendo autorizado em caráter liminar, ou seja, dependente da decisão final do processo, gerasse grande expectativa nos moradores envolvendo assunto ainda não sedimentado. A cautela pode ser relacionada a um olhar sobre o grupo pelo judiciário, frequentemente associado à noção de tutela.

Do ponto de vista da disputa pelo território, tão importante quanto o reconhecimento do grupo como comunidade remanescente de quilombo era a construção de moradias, apesar de possuírem naturezas distintas.

Retomando o julgamento no TRF2, na segunda instância de julgamento, após a suspensão de segurança, Ministério Público Federal apresentou um agravo interno – recurso cabível desta decisão – ao Órgão Especial do Tribunal Regional Federal, que é composto por todos os desembargadores do Tribunal. No julgamento deste pedido, entre os argumentos da maioria dos desembargadores para suspender os efeitos da sentença encontrava-se a preocupação com o fato de a comunidade não ser quilombola e da falta de direitos da comunidade sobre todo o território reivindicado como quilombola. Ao final da sessão os desembargadores por ampla maioria entenderam por suspender os efeitos da sentença (Processo nº 2007.02.01.009858-8). Dessa forma, na prática as condições para a comunidade e para a Marinha permaneceram aquelas definidas na liminar concedida pela juíza no início da Ação Civil Pública.

Nesse caso percebemos, por um lado, o olhar favorável ao reconhecimento do direito ao território quilombola da comunidade da Marambaia pela Justiça Federal de Angra dos Reis, mas, por outro lado, uma interpretação restrita dos Desembargadores do Tribunal Regional Federal sobre “quem é quilombola” e ao direito territorial pelos mesmos, pois, além de se preocuparem com o alegado direito de propriedade da Marinha sobre a Ilha da Marambaia, também questionaram o próprio auto-reconhecimento da comunidade como quilombola. O caso aponta para a percepção da constituição do poder judiciário como instância que, na prática dos conflitos concretos envolvendo comunidades quilombolas, decide sobre a identidade do grupo em questão e define os limites da categoria constitucional (art. 68 do ADCT da CF/88) a despeito da

regulamentação do decreto presidencial 4887 de 2003. O acolhimento de um recurso excepcional – o que suspendeu uma sentença favorável à comunidade quilombola – em paralelo ao trâmite dos recursos ordinários (recurso de apelação) aponta para a dimensão política do poder judiciário, que flexibiliza seletivamente os casos de aplicação de normas, as quais têm o condão de gerar direitos territoriais a comunidades quilombolas em áreas de propriedade da União Federal.

Após o episódio, até o momento, a ação judicial permaneceu sem qualquer movimentação no sentido de uma decisão final relativa ao mérito da mesma. No mesmo sentido encontram-se o processo administrativo de titulação perante o INCRA, bem como quaisquer negociações ou acordos no âmbito do Poder Executivo.

Destaca-se, após esse momento, a ocorrência de um pedido de esclarecimento – pelo Ministério Público Federal (MPF) - quanto ao teor da decisão judicial proferida pelo Tribunal Regional Federal da Segunda Região (TRF2), um tipo de recurso chamado embargos de declaração. Quanto ao teor do pedido, tratou-se de esclarecimento com relação ao direcionamento da decisão. Ou seja, o Tribunal decidiu que os efeitos da sentença de primeira instância de julgamento, deveriam ser suspensos, por meio do pedido de suspensão de segurança. O MPF pediu esclarecimentos no sentido de saber se a suspensão dos efeitos se referiam somente à União Federal ou também ao INCRA. O Tribunal se manifestou no sentido de que a decisão também se referia ao INCRA e que a autarquia estaria proibida de realizar qualquer movimentação no trâmite do processo administrativo de titulação.

O segundo caso é relativo à comunidade quilombola de Santana, que está localizada no município de Quatis, no interior do Estado do Rio de Janeiro, e vizinha da Fazenda da Pedra, ocupada pelo MST em 2005, analisada no tópico anterior. Santana recebeu seu nome da Capela Sant'Ana, construída em 1867 pelos antigos escravos que viviam na Fazenda do Barão do Cajuru, e no mês janeiro de 2006 viviam na comunidade quilombola cerca de vinte e três famílias.

Após a morte do Barão, suas terras ficaram para sua filha Maria Isabel de Carvalho, e depois da abolição da escravidão, no dia 8 de setembro de 1903 D. Maria doou um pedaço de terra para cada um de seus ex-escravos. Com o passar do tempo, porém, os remanescentes destes escravos foram sendo expropriados de suas terras. Muitos foram expulsos devido à invasão de fazendeiros vizinhos, que avançavam suas cercas para dentro das áreas da comunidade. Devido ao histórico relacionado ao passado escravista da região e sendo o grupo descendente direto dos antigos escravos de

Santana, em 1999 a comunidade recebeu da Fundação Cultural Palmares (FCP) a certificação como “remanescentes de quilombos”, bem como o título de propriedade de 828,12 hectares. Naquele momento a FCP era o órgão competente para promover a titulação e o registro dos territórios das comunidades quilombolas. No entanto, na prática essa titulação não significou a garantia dos direitos do grupo. O cartório de Quatis não apenas se recusou a registrar o título de reconhecimento de domínio concedido pela Fundação Cultural Palmares, como no ano 2000 entrou com uma ação de suscitação de dúvida na Justiça Estadual (Processo nº 2000.071000157-5). O processo foi suspenso a fim de aguardar o estudo do INCRA sobre a cadeia dominial da área, uma das etapas do procedimento administrativo de reconhecimento como comunidade quilombola, etapa que até o momento em que escrevemos este artigo não havia se concretizado.

Apesar disso, no dia 03 de Junho de 2008, um dos confrontantes das terras ocupadas pela comunidade de Santana ajuizou uma Ação Cautelar Inominada com Pedido de Medida Liminar em face da Associação de Comunidades de Quilombolas do Estado do Rio de Janeiro (AQUILERJ), do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) e da Fundação Cultural Palmares (FCP) com o pedido de concessão de medida de urgência, para determinar a imediata suspensão do processo administrativo em curso no INCRA (Processo nº 54180.001113/2004/12) para a Demarcação e Titulação da comunidade remanescente de quilombo de Sant’Ana devido à suposta alegação de nulidade de tal processo administrativo. Segundo o autor, a comunidade não seria uma comunidade quilombola, já que jamais teria existido qualquer quilombo ou foco de resistência negra. Alega sua preocupação em perder sua propriedade, pois seria na mesma que teria sido reconhecida a presença da comunidade de remanescente de quilombo, a atual comunidade de Santana. No processo teriam sido utilizados documentos e assinaturas falsas e o auto-reconhecimento da comunidade como quilombola seria uma “falsidade ideológica”¹⁵, já que para o mesmo a comunidade não poderia ser considerada como uma comunidade de remanescentes de quilombos. O autor ainda argumentava que o Decreto 4887/2003, que fundamenta a política pública de reconhecimento e titulação quilombola, seria inconstitucional, seguindo a mesma linha argumentativa do questionamento da ADIN 3239, já referida.

¹⁵ O art. 299 do Código Penal estabelece o crime de falsidade ideológica como aquele de “omitir, em documento público ou particular, declaração que dele deveria constar ou nele inserir ou fazer inserir declaração falsa ou diversa da que deveria ser escrita, com o fim de prejudicar direito, criar obrigação ou alterar a verdade sobre fato juridicamente relevante.”

Dentre os documentos que o autor anexa consta um parecer de uma antropóloga que corroborava com as suas teses e vai contra o relatório antropológico produzido no curso do processo administrativo do INCRA. Inicialmente, o juiz não apreciou o pedido sobre a liminar para suspender o procedimento e determinou que fossem ouvidas as partes.

Diante desta decisão, o autor da ação pediu novamente ao juiz que concedesse a liminar e suspendesse o processo administrativo alegando a tensão na propriedade. Deste pedido o juiz decidiu pela não concessão da medida liminar, devido à falta dos elementos indispensáveis para a concessão da mesma como o perigo de perecimento do direito e que uma decisão de suspensão do procedimento administrativo tornaria a situação que, conforme descrição do autor, beirava a iminente tragédia, possivelmente agravada (Processo n° 2008.51.01.028081-6).

Percebemos que o juiz negou a concessão da liminar entendendo que não havia ameaça de perigo de lesão ao direito do autor devido à demora no julgamento da ação, já que qualquer alteração na propriedade do mesmo só seria possível após uma sentença final numa possível ação de desapropriação, e não apenas com o processo administrativo de reconhecimento e titulação pelo INCRA da comunidade como quilombola. O juiz entendeu que não existiam motivos relevantes para suspender tal procedimento administrativo e que a paralisação do mesmo ainda poderia agravar o conflito entre as partes. No correr do processo, as partes réis apresentaram seus argumentos cada uma através de defesas específicas (contestações) e compartilhando algumas teses. Alegaram a legalidade do processo administrativo, a caracterização da comunidade de Santana como quilombola e seu direito sobre o território reivindicado, também argumentaram que o Decreto 4887/2003 era constitucional e requereram ao final a continuação do processo administrativo.

Como o autor requereu ao juiz que fosse realizada perícia, em 26 de novembro de 2009 o juiz deferiu a realização da perícia e nomeou um engenheiro para a realização da mesma. Inconformada com esta decisão a AQUILERJ, através de suas advogadas, ingressou na justiça com um recurso questionando a nomeação de um engenheiro como perito num caso envolvendo comunidade quilombola, entendendo que, caso fosse feita uma perícia, o técnico deveria ser um antropólogo, um especialista no tema e não um engenheiro (Exceção de Impedimento n° 2010.51.01.003054-5). Diante do questionamento do recurso, o juiz determinou que todas as partes envolvidas no processo fossem ouvidas, mas até a redação do artigo não havia resposta e decisão sobre este recurso.

Alguns meses depois da propositura da ação contra o procedimento administrativo da comunidade de Santana, em janeiro de 2009, outra ação com os mesmos objetos e os mesmos pedidos foi ajuizada contra os mesmos réus, porém por outro autor, desta vez uma “pessoa jurídica”, a Quatis Agropecuária Ltda representada pelo mesmo advogado da ação anterior¹⁶. Assim como a primeira, o juiz determinou que fossem ouvidos os réus antes de apreciar o pedido liminar (Processo nº 2009.51.01.001755-1). Após a resposta do INCRA e da Fundação Cultural Palmares na ação¹⁷, o juiz indeferiu a concessão da medida liminar, fundamentando a decisão na falta de provas mínimas capazes de demonstrar a veracidade das alegações da autora de que estava prestes a ver um direito seu violado. O juiz considerou que o processo administrativo do INCRA estava sendo conduzido de forma correta, tendo permitido inclusive a defesa por parte da autora, que o relatório técnico de identificação e delimitação do INCRA tinha verificado que se tratava de comunidade quilombola e que a própria comunidade reconheceu e junto a equipe técnica do INCRA delimitou o território, não extrapolando os limites reais. O juiz também entendeu pela constitucionalidade do Decreto 4887/2003, fundamentando que não é necessária uma lei em sentido formal para a matéria atinente ao procedimento de reconhecimento de domínio e titulação das comunidades quilombolas, sendo possível a edição de decreto.

Nesse caso, notamos maior cautela do judiciário em relação à concessão de medida liminar de paralisação do procedimento administrativo, diferente dos procedimentos analisados relativos à desapropriação com o objetivo de efetivar a reforma agrária. Observamos também um menor acúmulo do proprietário em lidar com a temática quilombola, posto que relativamente recente no cenário agrário brasileiro, o que acarretou, por exemplo, a apresentação de relatórios periciais sobre a comprovação da identidade quilombola do grupo de qualidade visivelmente inferior àquele produzido no âmbito do procedimento administrativo do INCRA (o que pode ser notado pelo número de páginas).

Recentemente teve início um novo processo judicial com o mesmo teor e, aparentemente, com diferente autor e advogado também diverso. Os argumentos, no entanto, são semelhantes.

¹⁶ A ação visava à suspensão do processo administrativo nº 54180001113/200412 promovido pelo INCRA referente à Comunidade Quilombola de Santana, até o julgamento de futura ação anulatória do referido processo administrativo.

¹⁷ A AQUILERJ não foi localizada no endereço fornecido pelo autor, motivo pelo qual não foi citada para participar da ação, não tomando conhecimento e apresentando contestação até o momento da redação deste artigo.

O que é importante destacar nesses três processos judiciais é a consolidação de uma estratégia jurídica de tentativa de paralisação e posterior anulação do processo administrativo de titulação quilombola em trâmite no INCRA. Tal estratégia – a judicialização de processos administrativos - é largamente notada com relação às ações de desapropriação com a finalidade de disponibilização do imóvel para a Reforma Agrária, especialmente quando envolvem a participação de movimentos sociais de luta pela terra como o Movimento Sem Terra.

De acordo com informações da Procuradoria Regional do INCRA, no Estado do Rio de Janeiro, a situação da comunidade de Sant'Ana, é a única com relação a referida estratégia. A maioria das ações judiciais relativas às comunidades quilombolas no Estado do Rio de Janeiro se referem a ações de reintegração de posse. Ao contrário, com relação à comunidade de Sant'Ana, observa-se a judicialização por meio das ações de questionamento de nulidade do processo administrativo.

Como marca mais forte presente nos dois casos analisados, percebemos os embates travados pela interpretação do previsto no art. 68 do ADCT e a legislação elaborada em seguida sobre o tema. Na disputa encontramos, por um lado, uma interpretação ampliada do artigo 68, que o identifica como assegurado de um direito coletivo, difuso e indisponível baseado, portanto, na interpretação da figura histórica do quilombo ressemantizada e que acolhe a diversidade das experiências históricas de resistência ao modelo escravista por todo o país e não somente o modelo de Zumbi dos Palmares. Por outro lado, uma interpretação redutora, a partir da interpretação da categoria quilombo retirada do Dicionário Aurélio e da análise do artigo 68 como assegurado de um direito individual e disponível, por ser o direito do indivíduo remanescente de quilombo e não de uma coletividade.

Os debates no campo jurídico questionando a autodeterminação da comunidade da Marambaia como quilombola sinalizam para a preocupação do judiciário em ter o monopólio de dizer o direito, ou seja, de decidir quem é ou não quilombola. Este atributo antes atribuído aos quilombolas e, posteriormente, relegado ao crivo científico de profissionais habilitados, os antropólogos, é agora nas ações judiciais reivindicado pelo Judiciário. Este fato também é percebido com a designação pelo juiz da realização de uma perícia judicial, ou seja, um técnico em nome do juiz (no caso um engenheiro) vai verificar se o procedimento feito pelos antropólogos e demais técnicos do INCRA foi correto.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O texto da Constituição Federal de 1988 espelha os debates de interesses presentes na Assembléia Nacional Constituinte de 1987/1988, pois apresenta dispositivos dissonantes no título da política da reforma agrária, mas também abriu possibilidades para a concretização de direitos a comunidade quilombolas e a trabalhadores rurais sem terra.

A previsão constitucional do direito ao território quilombola abriu a possibilidade de disputas, pelas comunidades quilombolas, da titulação de suas terras. Entretanto, como toda lei, assim como destacado por Thompson (1997), tornou-se um campo de disputas pela sua interpretação.

Após o estabelecimento pela Constituição, leis e demais regulamentos desses direitos e políticas, iniciou-se a disputa pela efetivação dos mesmos. Uma dimensão desta disputa, como vimos, é o momento da interpretação dos dispositivos normativos pelo poder judiciário.

Os processos judiciais analisados relativos ao tema da reforma agrária, tanto de desapropriação de terras como de reintegração de posse, transformaram-se em arenas de disputas entre os atores sociais envolvidos na questão agrária, proprietários de terra, INCRA e MST. Em tais processos os sujeitos disputam a interpretação da legislação, do conceito de propriedade privada e os casos de sua proteção, a legalidade ou ilegalidade das ocupações de terra e a possibilidade ou não de se desapropriar determinada propriedade rural. Observamos que de forma majoritária a magistratura fluminense tem excessiva cautela na interpretação dos dispositivos constitucionais relativos ao direito de propriedade, fato que se demonstra pelas frequentes decisões liminares de reintegração de posse e na negativa ou na demora na concessão das imissões provisórias do INCRA na posse, o que acarreta a morosidade e/ou paralisação das desapropriações de terra no território fluminense.

Observamos, na leitura das ações que envolvem os trabalhadores rurais sem terra, a permanência de um olhar proprietário do judiciário, mais preocupado com a preservação do direito de propriedade do que com a realização da política pública de reforma agrária, apontando para uma compreensão do papel do Estado como protetor dos interesses proprietários.

A análise nos sugere uma aproximação com as reflexões de Regina Bruno ao refletir sobre uma nova identidade a partir da retórica patronal, que se constitui no bojo

da reação de grandes proprietários e empresários rurais ao debate sobre a reforma agrária na Nova República:

[...] a defesa do direito de propriedade como se não houvesse limites instituem uma determinada leitura sobre a função social da terra, fundam uma visão elitista e excludente dos trabalhadores rurais e priorizam o papel do Estado como o guardião dos interesses patronais rurais. A terra não é concebida pelos grandes proprietários como um bem limitado e não reprodutível. (Bruno, 2002, p.19)

Interessante também notar o acúmulo dos advogados de proprietários no que diz respeito às táticas judiciais adotadas nos embates jurídicos e administrativos, como observamos nas ações de nulidade do procedimento administrativo do INCRA, largamente utilizadas na defesa da propriedade privada em lutas que envolvem os trabalhadores rurais sem terra e o procedimento administrativo de desapropriação, agora também utilizado para procrastinação dos procedimentos de titulação quilombolas (embora alguns elementos como a produção de relatórios técnicos ainda deixem a desejar). Estas ações são adotadas para impedir desapropriações ao menos desde 1998 no estado do Rio de Janeiro, e, recentemente, são utilizadas na tentativa de paralisar os procedimentos administrativos de titulação dos territórios quilombolas fluminenses desde 2008. A tática foi utilizada por advogados de proprietários que tiveram sua fazenda ocupada pelo MST em Quatis e por advogados de pretensos proprietários de área historicamente habitada por quilombolas em fazenda vizinha.

Entretanto, diferente do que vem ocorrendo nos casos das ações de nulidade do procedimento administrativo de desapropriação, nas quais os juízes vêm entendendo pela suspensão, nos casos das ações para suspender os processos de titulação quilombola, o judiciário fluminense procurou ouvir os réus da ação: INCRA e entidades representativas de comunidades remanescentes de quilombos. Como citado anteriormente, segundo a pesquisa feita pela Comissão Pró-Índio de São Paulo, em todo o Brasil existem, atualmente, 131 territórios quilombolas e estão distribuídas em 20 estados. De acordo com a CPI-SP, 148 ações foram propostas em defesa dos direitos territoriais das comunidades quilombolas, enquanto 101 ações foram propostas contra as comunidades quilombolas. Em 2009, 25 ações visavam suspender 16 processos de titulação quilombola em tramitação no INCRA. Entretanto, em 19 ações as decisões foram favoráveis ao prosseguimento dos processos de titulação.

Diferente do que ocorre nas ações judiciais relativas à paralisação das desapropriações, pois segundo a Procuradoria Geral do INCRA até 20 de março de

2010 existiam aproximadamente 265 ações judiciais suspendendo processos administrativos de desapropriação em todo país e 21 destas corriam no judiciário federal no Rio de Janeiro (INCRA, 2010). Uma pista para a compreensão desta diferença talvez seja o fato de que as concessões de decisões favoráveis, no caso de desapropriações, podem estar relacionadas à natureza destes procedimentos e à possibilidade de perda ou não da propriedade ao final dos trâmites processuais. Isto porque os procedimentos administrativos de desapropriação visam necessariamente à propositura, ao final da ação, para a retirada da propriedade (ainda que com uma indenização), enquanto os procedimentos de titulação quilombola apenas podem vir (ou não) a fundamentar a posterior propositura de ação de desapropriação com perda de propriedade. Até hoje, segundo a Comissão Pró-Índio de São Paulo, 32 decretos de desapropriação foram assinados por Presidentes da República referentes a retomadas de territórios quilombolas.

No caso dos conflitos envolvendo comunidades quilombolas, percebemos que o poder judiciário tem sido demandado no sentido de assegurar os direitos territoriais aos grupos através do ajuizamento de ações civis públicas pelo Ministério Público Federal. Nestas ações, como no caso da Marambaia, ora o judiciário reconhece e garante os direitos, ora os nega, apontando para uma dimensão da flexibilidade seletiva deste campo de conflito. Por outro lado, percebemos que o judiciário não vem sendo demandado pelo MST ou pelo Ministério Público no sentido de assegurar direitos através, por exemplo, da propositura de Ações Civis Públicas que obriguem o Estado Brasileiro a realizar o programa de reforma agrária conforme determinado no II Plano Nacional de Reforma Agrária.

Por fim, na temática quilombola um aspecto que deve ser notado é a cautela do judiciário nos casos de reconhecimento de comunidade quilombolas frente ao direito de propriedade, posição que percebemos na interpretação restritiva do conceito de quilombola, da possibilidade do auto-reconhecimento e do direito ao reconhecimento pelo estado de todo o território quilombola. Notamos este quadro na decisão dos desembargadores do Tribunal Regional Federal da 2ª Região em relação à Ação Civil Pública que visa reconhecer os direitos étnicos e territoriais da Comunidade de remanescentes de quilombos da Ilha da Marambaia.

5. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA, Alfredo Wagner Berno. **Os quilombos e as novas etnias: é necessário que nos libertamos da definição arqueológica.** In: LEITÃO, Sérgio (Org.). Direitos territoriais das comunidades negras rurais. Documentos do ISA, n° 5. 1999.

ARRUTI, José Maurício. **Mocambo: antropologia e história no processo de formação quilombola.** Bauru: Edusc, 2006.

BRUNO, Regina Angela Landim. **O ovo da Serpente. Monopólio da terra e violência na Nova República.** Campinas, SP: s.n° 2002.

CORRÊA, Mariza. **Morte em Família.** São Paulo: Graal,1983.

CUNHA FILHO, Sergio de Britto. **A Constituição de 1988 e a diminuição do poder estatal de desapropriar os imóveis rurais para fins de reforma agrária.** Dissertação de Mestrado. Rio de Janeiro: PUC, Departamento de Direito, 2006.

GINZBURG, Carlos. **O queijo e os vermes.** São Paulo: Companhia das Letras, 2006.

HOLSTON, James. **Legalizando o ilegal: propriedade e usurpação no Brasil.** In: **Revista Brasileira de Ciências Sociais.** Número 21 ano 8, 1993. Pg. 68-89.

IERING, R. Von. **Teoria simplificada da posse.** Bahia: Livraria progresso editora, 1957.

INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA. Procuradoria Jurídica. **Relatório Óbices Judiciais à desapropriação por interesse social para fins de Reforma Agrária.** 2010 (mimeo).

MARTINS, José de Souza. **A Vida Privada nas Áreas de Expansão da Sociedade Brasileira.** In: SCHWARCZ, Lilia Moritz (org.) História da Vida Privada no Brasil. São Paulo: Companhia das Letras, 1998. (Volume 4) 659-721.

MEDEIROS, Leonilde. **A Luta pela Terra no Brasil.** Curso INCRA. Mimeografado.

QUINTANS, Mariana Trotta Dallalana. **A Magistratura Fluminense: seu olhar sobre as ocupações do MST.** Dissertação. Rio de Janeiro: PUC-Rio, 2005.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **A Sociologia dos Tribunais e a democratização da Justiça.** In: Pela mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade, 9ª edição. São Paulo: Editora Cortez, 2003.

THOMPSON, E. P. **Senhores e Caçadores,** 2ª edição. São Paulo: Paz e Terra, 1997

VIANNA, Luiz Werneck [org]. **A judicialização da política e das relações sociais no Brasil.** Rio de Janeiro: editora Renavan, 1999.

PROCESSOS JUDICIAIS

Justiça Federal de Angra dos Reis. Processo nº 2002.51.11000118-2. Ação Civil Pública. Autor: Ministério Público Federal. Réu: União Federal e Fundação Cultural Palmares

Tribunal Regional Federal da Segunda Região. Processo nº 2007.02.01.009858-8 – Suspensão de Segurança. Autor: União Federal. Réu: Ministério Público Federal.

Justiça Federal do Rio de Janeiro. Processo nº 2008.51.01.028081-6 – Ação Cautelar. Autor: Jose Maria da Silva. Réu: Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, Fundação Cultural Palmares e Associação de Remanescentes de Quilombos do Estado do Rio de Janeiro.

Justiça Federal do Rio de Janeiro. 2009.51.01.001755-1 – Ação Cautelar. Autor: Quatis Agropecuária Ltda. Réu: Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, Fundação Cultural Palmares e Associação de Remanescentes de Quilombos do Estado do Rio de Janeiro.

Justiça Estadual do Rio de Janeiro/Italva. Processo nº 5018/03 – Ação de Reintegração de posse.

Justiça Federal do Rio de Janeiro. Processo nº 2004.5103000757-7 – Ação de Reintegração de Posse. Autor: Espolio de Leonardo Terra de Almeida Rep/ P/ Patricia Miranda Cherene. Réu: Movimento dos Trabalhadores Sem Terra e outros.

Justiça Estadual. Processo nº 2005.071.000734-5. Ação de Reintegração de Posse. Autor: Renato Salgado de Carvalho e Outro. Réu: Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Barra Mansa e outro.

Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro. Processo nº 2005.002.2450-3 - Agravo de instrumento. Autor: Lucia Marina dos Santos. Réu: Renato Salgado de Carvalho e Outro.

Justiça Federal. Processo nº 2007.51.09.000204-4 – Ação de Reintegração de Posse. Autor: Renato Salgado de Carvalho e Outro. Réu: Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Barra Mansa e outro.

Justiça Federal. Processo nº 2005.51.09000330-1 – Ação de nulidade do procedimento administrativo. Autor: Renato Salgado de Carvalho e Outro. Réu: Incra-Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária.

Justiça Federal. Processo nº 2008.51.09.000202-4 – Ação de Desapropriação. Réu: Renato Salgado de Carvalho e Outro. Autor: Incra-Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária.

Justiça Federal. Processo nº 2005.51.01016877-8 – Ação de Nulidade de processo administrativo. Autor: M M N Rio Administração e Participação Soc/ Civil Ltda. Réu: Não Identificado.

Justiça Federal. Processo nº 2008.51.01.011367-5. Ação de Reintegração de posse. Autor: M M N Rio Administração e Participação Soc/ Civil Ltda. Réu: Fernando de Tal.

Justiça Federal. Processo nº 2008.51.12.000172-7. Ação de Desapropriação. Autor: Incra-Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. Réu: Adilson Araujo de Souza e outros.

Justiça Federal. Processo nº 2007.51.03.000912-5. Ação de Reintegração de posse. Autor: Edgar Viana do Nascimento. Réu: Não Identificado.

Justiça Federal do Rio de Janeiro. Processo 2008.51.09.000202-4. Ação de Desapropriação. Autor: Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. Réu: Renato Salgado de Carvalho e Outros.

Justiça Federal do Rio de Janeiro. Processo 2005.51.09.000330-1. Ação Ordinária/ Imóveis. Autor: Renato Salgado de Carvalho e Outros. Réu: Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária

Justiça Federal do Rio de Janeiro. Processo 2008.51.09.000.202-4. Ação de Desapropriação. Autor: Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. Réu: Renato Salgado de Carvalho e Outros.

Justiça Estadual. Processo 2000.071.000.157-5. Ratificação ou Cancelamento de Registro Imobiliário. Autor: Serviço Notarial e Registral. Ofício Único de Quatis. Réu: Fundação Cultural Palmares - Comunidade de Santana.

Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. Processo Administrativo 54180001113/2004/12

Justiça Federal do Rio de Janeiro. Processo 2010.51.01003054-5. Exceção de Impedimento. Autor: Associação de Remanescentes de Quilombos do Rio de Janeiro. Réu: José Maria da Silva.

LEGISLAÇÃO CONSULTADA

Constituição da República Federativa do Brasil, 5 de outubro de 1988. Disponível em www.planalto.gov.br. Acessado em 20 agosto de 2009.

Lei nº 8.629, de 26 de fevereiro de 1993. Disponível em www.planalto.gov.br. Acessado em 20 agosto de 2009.

Lei Complementar nº 76, de 6 de julho de 1993. Disponível em www.plananto.gov.br. Acessado em 20 agosto de 2009.

Lei Complementar nº 88, de 23 de dezembro de 1996. Disponível em www.plananto.gov.br. Acessado em 20 agosto de 2009.

Portaria 307 do Incra, de 22 de novembro de 1995. Disponível em www.plananto.gov.br. Acessado em 20 agosto de 2009.

Decreto nº 3.912, de 10 de setembro de 2001. Disponível em www.plananto.gov.br. Acessado em 20 agosto de 2009.

Decreto nº 4.887 de 20 de novembro de 2003. Disponível em www.plananto.gov.br. Acessado em 20 agosto de 2009.

Medida Provisória 1911. Disponível em www.plananto.gov.br. Acessado em 20 agosto de 2009.

Medida Provisória 2.183-56. Disponível em www.plananto.gov.br. Acessado em 20 agosto de 2009.

SITES ELETRÔNICOS

Comissão Pró Índio de São Paulo. Comunidades Quilombolas. Disponível em: <http://www.cpisp.org.br/comunidades/html/oque/home_oque.html>. Acessado em 15 de agosto de 2009.

Site Observatório Quilombola. Memorial Marambaia. Disponível em <http://www.koinonia.org.br/OQ/dossies.asp> Acessado em 16 de Agosto de 2009.

Site da Justiça Federal. Disponível em www.jfrj.gov.br. Acessado em 15 de agosto de 2009.

Site do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro. Disponível em www.tjrj.gov.br. Acessado em 17 de agosto de 2009.