

São Paulo, 8 de novembro de 1999.

COMENTÁRIOS À PROPOSTA DE ANTEPROJETO DE DECRETO QUE REGULA O PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO PARA RECONHECIMENTO E TITULAÇÃO DAS ÁREAS PERTENCENTES A COMUNIDADES REMANESCENTES DE QUILOMBOS

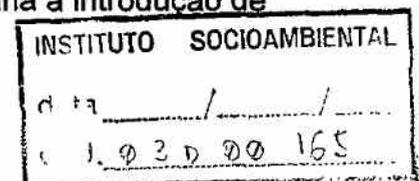
Pretende-se nesses comentários apontar em itens alguns pontos frágeis do anteprojeto de decreto a respeito do processo de reconhecimento e titulação de terras de quilombos, e em seguida propor para debate e críticas uma nova minuta de decreto, tentando ao menos diminuir as fragilidades dessa proposta, e incorporando as demandas verificadas no âmbito das comunidades quilombolas.

- (i) O art. 1º prevê a competência da Fundação Cultural Palmares (FCP) como o órgão do Ministério da Cultura competente para o processo administrativo de identificação, reconhecimento, delimitação e titulação das terras de quilombos, e acertadamente ressalva a competência concorrente dos estados e DF para agir. Ou seja, os institutos de terras estaduais podem também proceder a titulação de quilombos, desde que não conflitem com os processos em andamento na FCP.

Entendemos que o Incra, enquanto órgão fundiário federal, deveria também gozar de competência em caráter supletivo, em casos de omissão da FCP, para proceder a titulação de terras de quilombos. Seria um caso de delegação de competência do Ministério da Cultura, que é a pasta responsável pelo cumprimento do artigo 68 dos ADCT (de acordo com a MP nº 1.911-11/99), para o Ministério de Política Fundiária, aonde o Incra é vinculado.

De qualquer forma, seria necessário, para se manter uma mínima centralização das informações obtidas junto aos diversos órgãos estaduais e ao próprio Incra, que essas entidades informassem a FCP a respeito dos processos de titulação que estão desenvolvendo, evitando assim que haja duplicação de esforços ou divergência quanto a dados e estatísticas.

- (ii) O § 1º do art. 1º impõe como requisito necessário para se considerar a comunidade como sendo remanescente de quilombo prova de ocupação anterior a 13 de maio de 1888, data da abolição da escravidão. Esse dispositivo restringe o campo de abrangência do que se considera comunidade quilombola, contrariando o conceito de quilombo adotado pela Associação Brasileira de Antropologia. De acordo com a ABA, quilombo é "toda comunidade negra rural que agrupe descendentes de escravos vivendo da cultura de subsistência e onde as manifestações culturais têm forte vínculo com o passado". Assim, não é necessário que se prove a antiguidade da ocupação tendo uma data específica como marco; o que caracteriza determinada comunidade como sendo remanescente de quilombo é sua ancestralidade e seu modo de vida.
- (iii) O decreto em nenhum momento define a quem exatamente será concedido o título de propriedade. Assim, entendemos ser necessária a introdução de



- um dispositivo determinando que o título deve ser expedido em nome da associação representativa da comunidade quilombola, com a adoção de cláusula *pro indiviso*, ou seja, que impede o desmembramento da propriedade em módulos individuais.
- (iv) Em relação ao art. 2º, § 2º, entendemos que não se deve vincular especificamente a FCP a fazer convênios com determinadas instituições. Esse dispositivo deveria ser ampliado, permitindo que qualquer órgão que esteja agindo em exercício da competência supletiva (Incra) ou concorrente (órgãos estaduais) possa celebrar convênios com qualquer órgão ou entidade da administração pública, de acordo com a natureza da atividade a ser desenvolvida no bojo do relatório técnico.
- (v) O art. 2º não prevê os mecanismos para desapropriação de propriedades privadas. O § 3º fala de propriedade da União. Deveria haver um dispositivo regulando como será o processo de desapropriação de propriedades privadas que estejam incidindo sobre terras de quilombos.
- (vi) O § 4º determina a emissão do relatório técnico para apreciação e manifestação de vários órgãos, de acordo com a natureza da atividade. Entendemos que, caso algum desses órgãos já tenha atuado em convênio com a FCP ou o órgão competente, é desnecessário que o relatório venha novamente para esse órgão para manifestação.
- (vii) Ainda em relação ao § 4º, o mesmo determina que a manifestação desses órgãos deve se dar no prazo de 30 dias. Deve haver um mecanismo que assegure que o processo de titulação não trave em um determinado órgão, garantindo a FCP ou órgão competente que, decorridos os 30 dias sem manifestação, o processo prossiga, considerando-se, para todos os efeitos, a aprovação tácita daquele órgão de consulta.
- (viii) O art. 4º veda a criação de novas áreas de conservação ambiental sem prévio levantamento sobre possível incidência em áreas de quilombos, devendo ser realizados estudos sobre compatibilizações necessárias. Dispositivo trava todo o processo de criação de UC's, porque para cada UC a ser criada, será necessário realizar um levantamento antropológico para verificar se ali é área de quilombo ou não, além de existirem UC's de uso direto compatíveis com a presença de comunidades quilombolas em seu interior, como as Resex por exemplo. O texto tampouco trata da questão das incidências de UC sobre quilombos que já existem; apenas menciona a criação de novas UC. Sugerimos que o decreto preveja a reclassificação da UC para uma categoria de uso direto que permita à comunidade prosseguir com seu modo de vida tradicional, ou então que sejam redefinidos os limites da área incidente, assegurada a destinação de área equivalente, de igual ou superior valor ecológico.
- (ix) O art. 5º prevê o prazo final de 31 de outubro de 2001 para conclusão dos procedimentos de identificação, reconhecimento, demarcação e titulação de todos os quilombos, após o que, todo e qualquer novo requerimento deve ser autorizado por lei federal. Esse artigo significa que o decreto tem um prazo de vigência certo e determinado. Após 31 de outubro de 2001, não se pode mais titular

quilombos com base nesse procedimento. Deve haver autorização de lei federal. Considerando que todas as etapas do procedimento administrativo dependem única e exclusivamente de órgãos da administração pública, todos os atrasos, da mesma forma, são imputáveis a esses órgãos. Dessa forma, não se pode pretender fixar um prazo rígido após o qual o direito das comunidades quilombolas de ter suas terras tituladas torna-se exercível apenas mediante autorização de lei federal. Este dispositivo fere o art. 68 dos ADCT, que não exige lei federal para sua aplicabilidade. Caso o art. 68 exigisse lei federal para a sua aplicabilidade, nem mesmo a presente proposta de decreto poderia estar sendo discutida, tendo em vista que não existe ainda regulamentação por lei formal.

Fernando Mathias Baptista
Assessor Jurídico – ISA