

**UNIVERSIDADE DO EXTREMO SUL CATARINENSE
UNIDADE DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
CURSO DE DIREITO**

GUILHERME SCHERER MOUTINHO

**O CONFLITO DOS ORGÃOS E ENTIDADES FEDERAIS E A IMPLEMENTAÇÃO
DA LEGISLAÇÃO REFERENTE AOS TERRITÓRIOS QUILOMBOLAS**

CRICIÚMA, JUNHO DE 2014

GUILHERME SCHERER MOUTINHO

**O CONFLITO DOS ORGÃOS E ENTIDADES FEDERAIS E A IMPLEMENTAÇÃO
DA LEGISLAÇÃO REFERENTE AOS TERRITÓRIOS QUILOMBOLAS**

**Trabalho de Conclusão de Curso, apresentado
para obtenção do grau de bacharel no curso de
Direito da Universidade do Extremo Sul
Catarinense, UNESC.**

Orientador: Prof. MSc. Aldo Fernando Assunção

Criciúma Junho de 2014

GUILHERME SCHERER MOUTINHO

**O CONFLITO DOS ORGÃOS FEDERAIS E A IMPLEMENTAÇÃO DA
LEGISLAÇÃO REFERENTE AOS TERRITÓRIOS QUILOMBOLAS**

**Trabalho de Conclusão de Curso, apresentado
para obtenção do grau de bacharel no curso de
Direito da Universidade do Extremo Sul
Catarinense, UNESC.**

Orientador: Prof. MSc. Aldo Fernando Assunção

BANCA EXAMINADORA

Prof. MSc Aldo Fernando Assunção – UNESC – Orientador

Prof. MSc João Raphael Gomes Marinho – UNESC

Prof^ª. PhD. Raquel Fabiana Lopes Sparemberger - UNESC

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente à minha família por tudo que fazem e fizeram para que eu pudesse chegar até aqui. A minha mãe Eliana, por me ajudar (do jeito dela) em toda trajetória do curso. A minha avó que, dentre outros conselhos, me dizia para ler menos e aproveitar mais a vida, conselho este, que só recentemente entendi.

Ao meu amor Francieli, pela paciência, carinho e principalmente motivação para que eu concluísse o presente trabalho.

Aos meus amigos, Leonardos (todos), Kaimy, Vagner, Robinho, pela troca de idéias, parceria, companheirismo, pelo conhecimento musical, que de alguma forma, refletiu na consciência negra que tenho hoje.

Aos amigos de faculdade, que acabaram se tornando amigos para vida toda, Yago, Diogo, Marcão, Gustavo, Jonathan, Fernando, pelas inúmeras conversas e discussões que tivemos, agregando conhecimento.

Aos grandes professores que tive o prazer de conhecer e principalmente aprender, Janete Trichês, Reginaldo Vieira, João Carlos, Clélia, muito obrigado!

Ao professor e orientador Aldo, pela paciência e pelo conhecimento na condução do TCC.

Aos meus colegas de trabalho, Chico, Ronaldo, Gabriel, Marcelo e Ricardo, que tiveram a paciência e a bondade de me concederem uns dias para que eu pudesse concluir o trabalho.

Ao Tim Maia, Darcy Ribeiro, Martin Luther King, Jorge Ben Jor, Bezerra da Silva, João Ubaldo Ribeiro, Fela Kuti, e tantos outros compositores e pensadores, que fizeram com que eu olhasse para o Brasil e o mundo, com um prisma diferente.

“Verdadeiras ilhas, grandes naufrágios
A falsa abolição fez vários estragos
Fez acreditarem em racismo ao contrário
Num cenário de estações rumo ao calvário
Heróis brancos, destruidores de quilombos
Usurpadores de sonhos, seguem reinando...
Mesmo separado de ti pelo Atlântico
Minha trilha são seus românticos cantos
Mãe!”
(Carta à Mãe África - G.O.G.)

“Zumbi é o Senhor das Guerras
Zumbi é o Senhor das Demandas
Quando Zumbi chega,
É Zumbi quem manda!”
(Jorge Ben Jor)

RESUMO

O presente trabalho tem por objetivo compreender e analisar o conflito envolvendo órgãos federais e territórios quilombolas, no que concerne a sobreposição dos referidos territórios em áreas protegidas, áreas de terra de particulares e demais conflitos, pelo prisma das autarquias geralmente envolvidas. As resoluções dos conflitos por meio da Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal – CCAF e também pela via judicial. A escolha do tema se deve pela morosidade em que são efetivamente tituladas as terras das comunidades quilombolas e pelo descumprimento, por diversos setores da sociedade do princípio fundamental elencado no artigo 68 da ADCT. No andamento deste trabalho, utilizou-se do método de abordagem dedutivo, adotando o procedimento monográfico. As técnicas de pesquisa envolveram pesquisa documental-legal e bibliográfica.

Palavras-chave: Quilombolas. Órgãos Federais. Resolução de conflitos.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	8
2. ASPECTOS HISTÓRICOS, CONCEITOS E LEGISLAÇÃO REFERENTE AS COMUNIDADES QUILOMBOLAS	11
2.1. Aspectos históricos e sociológicos do Brasil	11
2.2. A formação dos quilombos.....	18
2.3. O conceito de povos, populações tradicionais e os remanescentes quilombolas.....	21
2.4 Os quilombolas e a legislação pátria	22
2.4.1 – Leis protetivas nos Estados brasileiros	26
2.5 - Principios orientadores.....	27
3. ORGÃOS FEDERAIS E SUAS COMPETÊNCIAS	32
3.1 - O conceito de competência administrativa.....	32
3.2 - A competência do INCRA e sua estrutura administrativa.....	39
3.2.1 – A fundação Cultural Palmares.....	42
3.3 - A competência do IBAMA, ICM-bio e sua estrutura administrativa	44
3.3.1 - O Sistema Nacional das Unidades de conservação- Alguns conceitos	49
3.4 - A Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal	53
4 - O CONFLITO ENTRE ORGÃOS FEDERAIS	56
4.1 - Análise do conflito pela via administrativa	56
4.1.1 - 6ª Camara de Coordenação e Revisão do MPF.	67
4.2 - O caso das regularizações fundiárias	68
4.3 – Análise do conflito pela via judicial	70
5 - CONSIDERAÇÕES FINAIS	76
REFERÊNCIAS	79

INTRODUÇÃO

A primeira menção feita pelo legislador brasileiro aos territórios quilombolas está inserida no artigo 68 dos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias - ADCT que diz “aos remanescentes das comunidades de quilombos é reconhecida a propriedade definitiva, devendo o Estado emitir-lhes os respectivos títulos” (BRASIL, 1988).

Além disso, o Brasil ratificou a Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho - OIT em julho de 2002, importante marco jurídico na defesa dos povos remanescentes de quilombos, que trata especificamente dos direitos indígenas e tribais.

Cumprir destacar que a Constituição da República Federativa Brasileira de 1988, prevê a solidariedade entre os entes federativos, numa “integração consentida”, tanto no processo político, como no uso do poder (DINO NETO, 2013, p. 111).

O conflito de órgãos federais, ora estudados revela um aparente antagonismo entre direitos culturais e direitos ao meio ambiente. Isso porque, não há uma articulação efetiva do aparelho governamental, na criação de unidades de conservação e o respeito e aplicabilidade do disposto no artigo 68 da ADCT (Abirached, Brasil, Shiraishi, 2010, p. 12).

O Decreto 4.887/03, instrumento jurídico responsável pela demarcação, delimitação, titulação das terras dos remanescentes de quilombos, preleciona em seu artigo 11:

Quando as terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos estiverem sobrepostas às unidades de conservação constituídas, às áreas de segurança nacional, à faixa de fronteira e às terras indígenas, o INCRA, o IBAMA, a Secretaria-Executiva do Conselho de Defesa Nacional, a FUNAI e a Fundação Cultural Palmares **tomarão as medidas cabíveis visando garantir a sustentabilidade destas comunidades, conciliando o interesse do Estado.** (grifo nosso)

Entretanto, dados obtidos no site do INCRA, revelam que até 2012, apenas 121 títulos foram emitidos as comunidades quilombolas, de 1.167 processos abertos para titulação e mais de 3.000 comunidades espalhadas pelo Brasil identificadas pela referida autarquia (INCRA, 2014).

Portanto, quais são as dificuldades encontradas pelo órgão para realizar a efetiva titulação das terras aos remanescentes quilombolas? Além disso, quais são os óbices encontrados para solucionar o aparente conflito de competências entre os órgãos federais para demarcar e titular as terras dos remanescentes de quilombos?

Desta forma o objetivo geral da pesquisa realizada foi compreender porque existe dificuldade em garantir o direito fundamental a terra por parte das comunidades quilombolas. Como objetivos específicos: estudar a legislação brasileira, no que concernem as comunidades quilombolas; os órgãos federais que atuam no universo dos remanescentes de quilombos e quais as soluções encontradas para solucionar tais conflitos.

No decorrer desse trabalho, utilizou-se do método de abordagem dedutivo, adotando o procedimento monográfico. As técnicas de pesquisa utilizadas foram documental-legal e bibliográfica.

A pesquisa documental-legal foi realizada junto à base de dados do INCRA, Ibama, ICM-bio, Ministério Público Federal, Câmara do Deputados, trazendo informações de legislações e dados sobre as comunidades remanescentes de quilombos.

Na pesquisa bibliográfica utilizou-se de livros da biblioteca da UNESCO, artigos científicos, resenhas publicadas, teses e dissertações, monografias e materiais disponíveis na internet, em especial no site do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária e Fundação Cultural Palmares.

Desta forma a presente pesquisa está dividida em três capítulos: o primeiro capítulo trata da formação social das comunidades quilombolas, descrevendo o que são quilombos, qual a importância da população negra para formação e construção do Brasil, a conceituação de quilombo, segundo os doutrinadores. Em seguida faz-se um apanhado geral da legislação existente no país, no que diz respeito ao interesses das comunidades quilombolas e também, alguns princípios que norteiam as áreas especialmente protegidas, como a dignidade da pessoa humana e função social da propriedade.

No segundo capítulo, adentra-se no conceito de competência administrativa, previsto na Constituição Federal de 1988, o conceito de autarquia, segundo a legislação pertinente e a doutrina e os órgãos federais que estão comumente envolvidos nos interesses dos remanescentes de quilombos, mostrando suas competências e estrutura, de forma sucinta. Aborda-se também, alguns

conceitos trazidos pela legislação ambiental, mais precisamente a Lei do SNUC, a Lei nº 140/2006, e o Decreto nº 5.758 de 13 de Abril de 2006, que trata do Plano Estratégico Nacional das Áreas Protegidas. E por fim, as competências, estrutura e objetivos da Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal – CCAF.

No terceiro capítulo, faz-se uma análise dos conflitos administrativos e judiciais envolvendo os órgãos federais sob a mediação ou arbitragem da CCAF, no que diz respeito ao âmbito da presente pesquisa. Tenta-se verificar se os conflitos foram solucionados, ou, em que etapa se encontra, fazendo-se uma análise crítica.

Deve-se acrescentar que, tendo em vista a extrema dificuldade em obter informações sobre a fase em que se encontram os processos administrativos analisados, pois a Câmara da AGU não disponibiliza muitas informações, foi realizada uma pesquisa geral, sem analisar pormenorizadamente cada caso.

Além disso, foi pesquisado nos cinco Tribunais Regionais Federais, casos e jurisprudências envolvendo os territórios quilombolas.

Por fim, saliente-se que a presente pesquisa não teve por escopo esgotar a matéria a respeito dos conflitos entre os órgãos políticos da Administração Federal, até porque, essa discussão está longe de terminar, devido à grande complexidade do tema, desta forma, tem apenas a finalidade de contribuir para a discussão e para os futuros trabalhos a respeito do tema.

2- ASPECTOS HISTÓRICOS, CONCEITOS E LEGISLAÇÃO REFERENTE AS COMUNIDADES QUILOMBOLAS

2.1. Aspectos históricos e sociológicos do Brasil

O grande escritor Gilberto Freyre, em seu clássico *Casa Grande & Senzala*, coloca que a base para a formação do Brasil foi a agricultura, suas condições são a estabilidade patriarcal da família, a regularidade do trabalho, por meio da escravidão, e a união do português com a mulher índia, incorporada assim à cultura econômica e social do invasor (FREYRE, 2001, p.79).

Dando prosseguimento em sua definição para a formação do Brasil, explica o autor que formou-se uma sociedade agrária na estrutura, escravocrata na técnica de exploração econômica, híbrida de índio e mais tarde de negro, na composição (FREYRE, 2001, p.79).

Podemos apontar a maior quantificação dos escravos na colônia brasileira em razão principalmente do café, pois desde os primórdios ele fora a mão-de-obra preferida (COSTA, 1998, p.69).

Para que se possa entender a predisposição do colonizador português em escravizar outros povos, deve-se analisar, segundo Freire, o seu passado étnico, ou antes cultural, de povo indefinido entre a Europa e a África:

Nem intrasigentemente de uma nem de outra, mas das duas. A influência africana fervendo sobre a europeia e dando um acre requieime à vida sexual, a alimentação, à religião, ao sangue mouro ou negro correndo por uma grande população brancarana, quando não predominando em regiões ainda hoje de gente escura (FREYRE, 2001, p.80).

Outro fator para entendermos a relativa facilidade do lusitano para a escravização do negro está na diversidade lingüística e cultural .dos contingentes

negros introduzidos no Brasil, somada a essas hostilidades recíprocas que eles traziam da África e à política de evitar a concentração de escravos oriundas de uma mesma etnia, nas mesmas propriedades, e até nos mesmos navios negreiros (RIBEIRO, 1999, p.115).

Para se tornar recorrente, institucionalizado, mercantilizado, tributado, o cativo deve ser infligido a indivíduos estranhos a comunidade escravocrata. Segundo Alencastro (2000, p. 144),

Na Grécia antiga como no Congo quinhentista, a comunidade desestabiliza quando uma parte de seus membros reduz outros membros à escravatura assevera que as cidades da Grécia não deviam possuir escravos de origem helênica, afim de evitar ódios internos que impedissem todos os gregos de se unir e lutar juntos contra os bárbaros. Moses Finley insiste sobre o fato de que o escravo é um estrangeiro: é unicamente por isso que ele pode ser desenraizado e reduzido de pessoa a coisa, a propriedade (ALENCASTRO, 2000, p.144).

O aumento da exploração do trabalho de indivíduos submetidos a dessocialização também induz ao uso de estrangeiros como escravos. Quanto mais longe e isolado o escravo estivesse de sua comunidade nativa, mais completa seria sua mudança em fator de produção, mais profícua a sua atividade (ALENCASTRO, 2000, p.145-146).

Nesta esteira, segundo Alencastro,

Escravos fugidos e recuperados, já familiarizados com os trópicos americanos, perdiam preço no mercado interno, porque passavam a ser como fomentadores de revoltas e quilombos. Nas vendas judiciais, a lei incorporava por razões de segurança pública, a observância do critério de dessociabilização. Negros “filhos do mato” – nascidos em liberdade - , maiores de doze anos, vivendo em Palmares e capturados pelo bando de Domingos Jorge Velho, já não podiam ser vendidos nas capitanias onde tinham raízes. Deviam ser traficados para o Rio de Janeiro ou para Buenos Aires.(ALENCASTRO, 2000, p.146).

Desta forma, pode-se observar nos estudos dos doutrinadores clássicos, como a introdução do negro foi importante para a formação social do Brasil.

Na mesma esteira, Darcy Ribeiro nos mostra a importância do negro pois concentrando-se em grandes massas nas áreas de atividade mercantil mais intensa,

onde o índio desaparecia cada vez mais, o negro exerceria um papel decisivo na formação da sociedade local.

Seria, por excelência, o agente de “europeização” que difundiria a língua do colonizador e que ensinaria aos escravos recém-chegados as técnicas de trabalho, as normas e os valores próprios da sub-cultura a que a que se via incorporado (RIBEIRO,1999, p.116).

Outrossim, Holanda nos mostra a diferença do negro e do índio para o trabalho braçal imposto pelo colonizador lusitano:

Também não seria outra a verdadeira explicação para o fato de se considerarem aptos, muitas vezes, os gentios da terra e os mamelucos, a ofícios de que os pretos e mulatos ficavam legalmente excluídos. O reconhecimento da liberdade civil dos índios – mesmo quando se tratasse simplesmente de uma liberdade “tutelada ou “protegida”, segundo a sutil discriminação dos juristas – tendia a distanciá-los do estigma social ligado à escravidão. É curioso notar como algumas características ordinariamente atribuídas aos nossos indígenas e que os fazem menos compatíveis com a condição servil – sua “ociosidade”, sua aversão a todo esforço disciplinado, sua “imprevidência”, sua “intemperança”, seu gosto acentuado por atividades antes, predatórias do que produtivas – ajustam-se de forma bem precisa aos padrões de vida das classes nobres. E deve ser por isso que, ao procurarem traduzir para termos nacionais a temática da Idade Média, própria do romantismo europeu, escritores do século passado, como Gonçalves Dias e Alencar, iriam reservar ao índio virtudes convencionais de antigos fidalgos e cavaleiros, ao passo que o negro devia contentar-se, no melhor dos casos, com a posição de vítima submissa ou rebelde(HOLANDA, 2002, p.56).

A vitória dos portugueses na dominação de outros povos se deu principalmente em virtude de sua mobilidade, pois os portugueses tinham uma pequena população, estes dominavam espaços enormes e onde quer que pousassem, na África ou na América, emprenhando mulheres e fazendo filhos, que tanto tinha de violentamente instintiva da parte do indivíduo quanto de política, de calculada, de estimulada por evidentes razões políticas e econômicas da parte do Estado (FREYRE, 2001, p.83).

Outra razão para o êxito na colonização lusitana foi a “miscibilidade” pois nenhum povo colonizador, excedeu ou sequer igualou nesse ponto os portugueses. Segundo Gilberto Freire:

Foi misturando-se gostosamente com mulheres de cor logo ao primeiro contato e multiplicando-se em filhos mestiços que uns milhares apenas de machos atrevidos firmar-se na posse de terras vastíssimas e competir com povos grandes e numerosos na extensão de domínio colonial e na eficácia de ação colonizadora (FREYRE, 2001, p.83-84).

Nesse mesmo sentido para Sérgio Buarque de Holanda, a influência dos negros, não apenas como negros, mas ainda, e sobretudo, como escravos, essa população não tinha como oferecer obstáculos sérios na resistência a escravização europeia, pois tinham “uma suavidade dengosa e açucarada que invade, desde cedo todas as esferas da vida colonial” (HOLANDA, 2002, p.61).

Para Costa (1998) A convivência deixava marcas nos brancos e nos negros. Com sua experiência do mundo tropical, os escravos facilitavam a adaptação do português a vida colonial. Hábitos alimentares, modismos linguísticos, suavizando a pronúncia, modificando a língua portuguesa, introduzindo vocábulos novos, novas crenças religiosas, adulterando o cristianismo, superstições contagiando a credulidade do branco, suas lendas e seu sentido musical, transformando-se, por sua vez, no contato com a tradição indígena e portuguesa, foram incorporados à nova sociedade forjada nesse íntimo convívio (COSTA, 1998, p.15).

Segundo Holanda, o escravo das plantações e das minas não era um simples “manancial de energia, um carvão humano á espera de que a época industrial o substituisse pelo combustível.” Com frequência as suas relações com os donos oscilavam da situação de dependente para a de protegido, e até de solidário e afim. Sua influência penetrava sinuosamente o recesso doméstico, agindo como dissolvente de qualquer ideia de separação de castas ou raças, de qualquer disciplina fundada em tal separação. Sendo assim, era essa a regra geral, pois não impedia que tenham existido casos particulares de esforços tendentes a coibir a influência excessiva do homem de cor na vida da colônia (HOLANDA, 2002, p.54-55).

Outra característica importante para o sucesso do colonizador lusitano foi a aclimatibilidade pois Portugal tem um clima semelhante ao clima africano, sendo assim, seu deslocamento para regiões quentes da América não traria as graves perturbações da adaptação nem as profundas dificuldades de aclimação experimentadas pelos colonizadores vindos de países de clima frio (FREYRE, 2001, p.85).

No Brasil, a organização dos ofícios segundo moldes trazidos do reino teve seus efeitos perturbador pelas condições dominantes, quais sejam, o trabalho escravo, indústria caseira, capaz de garantir relativa independência aos ricos, travando, por outro lado, o comércio, e, finalmente, escassez de artífices livres na maior parte das cidades e vilas (HOLANDA, 2002, p.58).

Com relação as leis que vigoravam à época da escravidão, nas palavras de Holanda:

Embora a lei não tivesse cogitado em estabelecer qualquer hierarquia entre as diferentes espécies de trabalho manual, não se pode negar que existiam discriminações consagradas pelos costumes e que uma intolerância maior prevaleceu constantemente com relação aos ofícios de mais baixa reputação social. Quando, em 1720, Bernardo Pereira de Berredo, governador do estado do Maranhão, mandou assentar praça de soldado a certo Manuel Gaspar, eleito almotacé, alegando que “bem longe de ter nobreza, havia sido criado de servir”, conformou-se logo o senado com a decisão e, ainda por cima, anulou a eleição de outro indivíduo, que “vendia sardinhas e berinbaus” (HOLANDA, 2002, p.58).

Nos domínios rurais, a autoridade do proprietário de terras não sofria réplica. Tudo se fazia consoante sua vontade, muitas vezes caprichosa e despótica. O engenho constituía um organismo completo e que, tanto quanto possível, se bastava a si mesmo. Tinha capela em que se rezavam as missas. Tinha escola de primeiras letras, onde o padre mestre “desasnava meninos”. A alimentação diária dos moradores, e aquela com que se recebiam os hóspedes, frequentemente agasalhados, procedia das criações, das plantações, da caça, da pesca proporcionadas no próprio lugar. Também no engenho montavam-se serrarias, de onde saíam acabados o mobiliário, os apetrechos do engenho, além das madeiras para a casa (HOLANDA, 2002, p.80).

Nesse mesmo sentido podemos citar a contribuição do negro para a formação do povo brasileiro, como talvez a única mão-de-obra na formação da colônia, segundo Costa (1998, p.14):

O escravo negro foi, em algumas regiões, a mão-de-obra exclusiva desde os primórdios da colônia. Durante todo esse período, a história do trabalho é, sobretudo, a história do escravo. Primeiro nos canaviais, mais tarde nas minas de ouro, nas cidades ou nas fazendas, era eleo grande instrumento de trabalho. Derrubando

matas, roçando as plantações, nas catas de ouro, nos engenhos, na estiva, carregando sacos de mercadorias ou passageiros, o escravo foi figura familiar na paisagem colonial (COSTA,1998, p.14).

Convinha mais fazer açúcar para vender na Europa e obter meios de compra de escravos, ou cultivar tabaco e fabricar cachaça para trocar por africanos adultos, do que investir na produção de alimentos, estimular uniões entre cativos, preservar mulheres grávidas e as crianças nos engenhos e nas fazendas, na expectativa de recolher, a médio prazo, novos trabalhadores cativos, nascidos e criados no local. Com o tráfico de africanos, o encargo da reprodução dos produtores diretos, transfere para os povos africanos e o vínculo entre os dois polos da economia sul-atlântica se concretiza mediante a pilhagem negreira empreitada pelo capital mercantil (ALENCASTRO, 2000, p.149).

Assim, ao introduzir regularmente novos instrumentos de trabalho, o tráfico negreiro vai além da simples reprodução demográfica de escravos,, substituição os que morrem, mas garantindo também a reposição dos que saem do sistema na lei ou na marra, na lei, os alforriados e na marra os quilombolas (ALENCASTRO, 2000, p.149-150).

Não obstante, é somente na altura em que os africanos se incorporam aos engenhos e às fazendas, e se conformam ao estatuto posto pela sociedade luso-brasileira, que o processo de reprodução social se arremata. Perecendo como pessoa ao cair cativo na África, o africano converte-se em mercadoria, em peça marcada a ferro e tributada pela Coroa no porto de trato, para renascer como fator de produção implantado na América portuguesa (ALENCASTRO,2000, p.150).

É assim que no volver de sua morte social, o escravo africano é inserido no novo mundo valendo-se de uma relação existencial mediatizada pelo trabalho organizado pelo seu senhor. Dessa forma, para que o processo produtivo colonial não se interrompesse ao agarrar novos fatores de produção, o africano devia ser ressocializado ao seu novo status de escravo luso-brasileiro. Os senhores, feitores e velhos escravos tinham de travar entendimento com os recém-chegados para integrá-los, no mais curto prazo possível, aos trabalhos de cooperação ampliada da agricultura comercial. Por esse motivo, a cultura escravista preexistente na comunidade condiciona a procura de novos escravos (ALENCASTRO, 2000, p.150).

Darcy Ribeiro nos explica muito bem como era a transição para o Brasil e sua rotina como negro escravo (1999, p.119):

Apresado aos quinze anos em sua terra, como se fosse uma caça apanhada numa armadilha, ele era arrastado pelo pombeiro (mercador africano de escravos), para a praia onde seria resgatado em troca de tabaco, aguardente e bugigangas. Dali partia em comboios, pescoço atado a pescoço com outros negros, numa corda puxada até o porto e o tumbeiro. Metido no navio, era deitado no meio de cem outros para ocupar, por meios e meio, o espaço do seu tamanho, mal comendo, mal cagando ali mesmo, no meio da fedentina mais hedionda. Escapando vivo á travessia, caia no outro mercado, no lado de cá, onde era examinado como um cavalo magro. Avaliado pelos dentes, pela grossura dos tornozelos e dos punhos, era arrematado. Outro comboio, agora de correntes, o levava à terra adentro , ao senhor das minas ou dos açucares para viver o destino que havia prescrito a civilização: trabalhar dezoito horas por dia, todos os dias do ano. No domingo podia cultivar uma rocinha, devorar faminto a parca e porca ração de bicho com que restaurava sua capacidade de trabalhar até a exaustão (RIBEIRO, 1999, p.119).

Desta forma Ribeiro prossegue explicando o cotidiano do negro, para que possamos entender o motivo da revolta que deveria ter em rebelar-se e o porque de não fazer isso (1999, p.119-120),

Sem amor de ninguém, sem família, sem sexo que não fosse a masturbação, sem nenhuma identificação possível com ninguém-seu capataz poderia ser um negro, seus companheiros de infortúnio seus inimigos, maltrapilho e sujo, feio e fedido, perebento e enfermo, sem qualquer gozo ou orgulho do corpo, vivia a sua rotina. Esta era sofrer todo dia o castigo diário das chicotadas soltas, para trabalhar atento e tenso. Semanalmente vinha um castigo preventivo, pedagógico, para não pensar em fuga, e, quando chamava a atenção, recaia sobre ele um castigo exemplar, na forma de mutilações de dedos, do furo de seios, de queimaduras com tição, de ter todos os dentes quebrados criteriosamente, ou dos açoites de pelourinho, sob trezentas chicotadas de uma vez, para sobreviver. Se fugia e era apanhado, podia ser marcado com ferro em brasa, tendo um tendão cortado, viver peado com uma bola de ferro, ser vivo, em dias de agonia, na boca da fornalha ou, de uma vez só, jogado nela para arder como um graveto oleoso (RIBEIRO,1999, p.119-120).

Todavia, enquanto o negro esteve na condição de escravo, de mercadoria, de “bem semovente”, este lutou de todas as formas contra a condição imposta pelo colonizador lusitano, tanto é, que as lutas mais sangrentas dessa epoca foram a resistência indígena e a luta do negro contra a escravidão. “Porém o negro tinha que ganhar cem batalhas, mas não poderia perder nenhuma”, pois uma

batalha perdida, significava a morte. Assim, sua principal forma de resistência era a de fuga, para a reconstituição de sua vida em liberdade nas comunidades solidárias dos quilombos, que se multiplicaram aos milhares (RIBEIRO,1999, p.123).

Neste sentido, depreende-se que a formação do Brasil, nos moldes atuais, se deve principalmente a inserção do negro, com sua cultura, seus costumes, crenças, linguagem e também como mão de obra na infra estrutura brasileira.

Pode-se, deduzir ainda, que o meio mais utilizado para a resistência negra, na condição servil em que era forçado a permanecer, frente o sistema escravista imposto pelo português, era a fuga para os quilombos.

2.2. A formação dos quilombos

Os negros no Brasil foram trazidos principalmente da costa ocidental africana. Distinguem-se, quanto aos tipos culturais, três grandes grupos. O primeiro das culturas sudanesas, é representado, principalmente pelos grupos Yoruba-chamados nagô-, pelos Dahomey- designados geralmente como gêgê – e pelos Fanti- Ashanti- conhecidos como minas, além de muitos representantes de grupos menores da Gâmbia, Serra Leoa, Costa da Malagueta e Costa do Marfim (RIBEIRO, 1999, p.114).

Ainda segundo Darcy Ribeiro, o Brasil na sua formação, gastou cerca de 12 milhões de negros, como a principal força de trabalho de tudo o que se produziu aqui e de tudo o que aqui se edificou (RIBEIRO, 1999, p. 220).

Nesta esteira Darcy Ribeiro sabiamente, define o período em que o negro chega no Brasil colonial, como funcionava a escravidão e como este se introduzia na sociedade (1999,p. 118),

A empresa escravagista, fundada na apropriação de seres humanos através da violência mais crua e da coerção permanente, exercida através dos castigos mais atrozes, atua como uma mó desumanizadora e deculturadora de eficácia incomparável. Submetido a essa compressão, qualquer povo é desapropriado de si,

deixando de ser ele próprio, primeiro para ser ninguém ao ver-se reduzido a uma condição de bem semovente, como um animal de carga; depois para compatível com a preservação de seus interesses (RIBEIRO, 1999, p.118).

Seu destino (do negro) era morrer de estafa, que era sua morte natural. Uma vez desgastado, podia até ser alforriado por imprestável, para que o senhor não tivesse que alimentar um negro inútil (RIBEIRO, 1999, p.118).

Outro dado fundamental do sistema escravista, a dessocialização, processo em que o indivíduo é capturado e apartado de sua comunidade nativa, se completa com a despersonalização, na qual o cativo é convertido em mercadoria, na coisificação, levada a efeito nas sociedades escravistas (ALENCASTRO, 2000, p.144).

Contando com um mercado de trabalho compulsório plantado nas aldeias africanas, os colonos da América portuguesa não precisam efetuar investimentos internamente, em capital, terra e trabalho, para garantir a reprodução ampliada da mão de obra autóctone.

A noção de quilombo adotada por Guimarães (1983) baseia-se numa premissa filosófica e política: a busca pela liberdade por meio da negação de um sistema opressivo. Sua definição pode constituir uma análise marxista-leninista, pois os quilombos passam a ocupar o *locus* de resistência das classes oprimidas, a primeira gesta de um movimento revolucionário na acepção marxista do termo.

Podemos dizer que a maioria dos estudos relacionados a definição dos quilombos tem uma visão arqueológica, estática, pois segundo Almeida (2002, pp. 62-63),

é necessário que nos libertemos da definição arqueológica, da definição histórica *strictu sensu* e das outras definições que estão frigorificadas e funcionam como uma camisa-de-força, ou seja, da definição jurídica dos períodos colonial e imperial e até daquela que a legislação republicana não produziu, por achar que tinha encerrado o problema com a abolição da escravatura, e que ficou no desvão das entrelinhas dos textos jurídicos. (2002, pp. 62-63).

Segundo Siqueira,

Os Quilombos representam uma das maiores expressões de luta organizada no Brasil, em resistência ao sistema colonial-escravista,

atuando sobre questões estruturais, em diferentes momentos histórico-culturais do país, sob a inspiração, liderança e orientação políticoideológica de africanos escravizados e de seus descendentes de africanos nascidos no Brasil. O processo de colonização e escravidão no Brasil durou mais de 300 anos. O Brasil foi o último país do mundo a abolir a escravidão, através de uma lei que atirou os ex-escravizados numa sociedade na qual estes não tinham condições mínimas de sobrevivência (SIQUEIRA,1995, p.03).

Muitas vezes o conceito de quilombo é colocado e conceituado entre os pesquisadores como um fato isolado, ou território imutável, assim, faz-se importante colocar as palavras de Alfredo Vagner sobre o assunto (1999, p.12),

Os, primeiros estudos levaram a uma referência histórica do período colonial. Quase todos os autores consultados, sejam autores do presente, sejam autores do passado,- por exemplo do clássico de Perdigão Malheiro, A escravidão no Brasil, ensaio histórico, jurídico, é de 1866, até os recentes trabalhos de Clóvis Moura, de 1996, trabalhavam com o mesmo conceito jurídico e formal de quilombo- um conceito que ficou, por assim dizer, frigorificado. Esse conceito é composto de cinco elementos e foi produzida em decorrência de uma “resposta ao rei de Portugal” em resposta ao conselho Ultramarino 1740. Quilombo foi formalmente definido como: “toda habitação de negros fugidos, que passem de cinco em área despovoada, ainda que não tenham ranchos levantados e nem se achem pilões nele” (conselho Ultramarino, 1740) (VAGNER,p.12,1999).

Desta forma, devemos relativizar e abordarmos o assunto de forma crítica da representação jurídica, que foi o quilombo. Não apenas como algo isolado, que não acontecia dentro do Brasil, para além da civilização, mas sim, acontecimentos que existiram no país e que repercutem até hoje na sociedade (VAGNER,1999, p.12-13).

Outro fator para que possamos entender o processo de formação de quilombos é a unidade familiar que suporta um certo processo produtivo singular, que vai conduzir ao acamponesamento com o processo de desagregação com as fazendas de algodão de de cana-de-açúcar, e com a diminuição do poder de coerção dos grandes proprietários territoriais. Este mencionado processo de produzir mais livre e autônomo, acha-se intimamente vinculado ao deslocamento do conceito de quilombo. Mais que possíveis “laços tribais, tem-se nos quilombos instâncias de articulação entre essas unidades de trabalho familiar, que configuram uma divisão do trabalho próprio” (VAGNER,1999, p.13).

A observação dos processos de construção dos limites étnicos e sua persistência no caso das comunidades negras rurais — também chamadas terras de preto, com a vantagem de ser uma expressão nativa, e não uma denominação importada historicamente e reutilizada — permite considerar que a afiliação étnica é tanto uma questão de origem comum quanto de orientação das ações coletivas no sentido de destinos compartilhados. Pode-se concluir, como no caso precedente dos direitos indígenas, que os laudos antropológicos ou relatórios de identificação sobre as comunidades negras rurais (para efeito do art. 68 do ADCT) não podem prescindir do conceito de grupo étnico, com todas as suas implicações.

2.3. O conceito de povos, populações tradicionais e os remanescentes quilombolas

O art. 3º, inciso II, da Lei nº 11.428/2006, define população tradicional como “população vivendo em estreita relação com o ambiente natural, dependendo de seus recursos naturais para a sua reprodução sociocultural, por meio de atividades de baixo impacto ambiental” (BRASIL, Lei nº 11.428 de 22 de dezembro de 2006, 2006).

O Decreto nº 6.040, de 7 de fevereiro de 2007, instituiu a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais, que define em seu artigo 3º, I: “povos e comunidades tradicionais” como “grupos culturalmente diferenciados e que se reconhecem como tais, que possuem formas próprias de organização social, que ocupam e usam territórios e recursos naturais como condição para sua reprodução cultural, social religiosa, ancestral e econômica, utilizando conhecimentos, inovações e práticas gerados e transmitidos pela tradição” (BRASIL, Decreto nº 6.040 de 7 de fevereiro de 2007, 2007).

O artigo segundo do decreto 4887/2003 coloca: “Consideram-se remanescentes das comunidades dos quilombos, para os fins deste Decreto, os grupos étnico-raciais, segundo critérios de auto-atribuição, com trajetória histórica própria, dotados de relações territoriais específicas, com presunção de ancestralidade negra relacionada com a resistência à opressão histórica sofrida” (BRASIL, Decreto 4887 de 20 de Novembro de 2003, 2003).

Podemos dizer, que os povos tradicionais (índios, ciganos, caiçaras) e principalmente os remanescentes de quilombos, são extremamente vinculados a terra, uma relação que transcende a mera relação produtiva. A terra para eles é uma questão cultural, de identidade. No momento em que estes perdem o direito de se verem em cima das terras onde cresceram e aprenderam seu modo de vida, acabam indo para as periferias das grandes cidades.

Em uma conceituação que não é mais utilizada pelos estudiosos da questão quilombola, pode-se descrever como:

A palavra quilombo, historicamente, significa povoação, aglomerado e, no senso comum, designa o lugar para onde iam os negros fugitivos das senzalas no período da escravidão. Interessante notar que a palavra “Kilombo” também significava organizações guerreiras africanas que forneciam “cativos em troca de bens europeus” (REIS, 1996:29).

Como foi abordado no tópico anterior, o quilombo, não deve ser visto como algo imutável, estático, principalmente os remanescentes de quilombos, pois são grupos sociais que se mobilizam ou são mobilizados por organizações sociais, políticas, religiosas, em torno do auto-reconhecimento, desta forma, inseridos na sociedade. Por conseguinte, ocorrem buscas pela manutenção ou reconquistada posse definitiva de sua territorialidade. (MARQUES, 2009, p. 346).

Destarte, Marques elenca algumas características das comunidades remanescentes de quilombos:

[...] definição de um etnônimo, rituais ou religiosidades compartilhadas, origem ou ancestrais em comum, vínculo territorial longo, relações de parentesco generalizado, laços de simpatia, relações com a escravidão, e, principalmente, uma ligação umbilical com seu território etc. (MARQUES, 2009, p. 346).

Desta forma, a comunidade remanescente quilombola, tem vínculo direto com a terra e seu principal traço distintivo é o auto-reconhecimento.

2.4 Os quilombolas e a legislação pátria

Qualquer referência à “quilombos” desapareceu dos diplomas jurídicos brasileiros no período republicano antes da Constituição Federal de 1988. Aparece expressamente como algo transitório, nas últimas linhas deste último texto constitucional, no artigo 68 dos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias, que assim diz: “Art. 68. Aos remanescentes das comunidades de quilombos é reconhecida a propriedade definitiva, devendo o Estado emitir-lhes os respectivos títulos” (BRASIL, 1988).

Para Almeida, a Constituição Federal de 1988 opera uma inversão de valores, se comparada com a legislação colonial, pois naquela época a constituição de quilombos era crime, tendo como perspectiva o direito máximo à propriedade, e com o novo texto constitucional passou a ser considerada como categoria de autodefinição, voltada ao acesso de direitos e não a repreensão deles (ALMEIDA, 2002).

Sobre a importância de tal dispositivo na Carta Magna, mister reproduzir as palavras de Daniel Sarmiento:

O referido preceito constitucional atende, simultaneamente, a vários objetivos de máxima relevância. Por um lado trata-se de norma que se liga à promoção da igualdade substantiva e da justiça social, na medida em que confere direitos territoriais aos integrantes de um grupo desfavorecido, composto quase exclusivamente de pessoas muito pobres e que são vítimas de estigma e discriminação. Por outro lado, cuida-se também de uma medida reparatória, que visa resgatar uma dívida histórica da Nação com comunidades compostas predominantemente de descendentes de escravos, que sofrem ainda hoje, os efeitos perversos de muitos séculos de dominação e de violação de direitos. Porém o principal objetivo do artigo 68 da ADCT é o de assegurar a possibilidade de sobrevivência e florescimento de grupos dotados de cultura e identidade étnica próprias, ligadas a um passado de resistência a opressão, os quais, privados de seu território, em que estão assentados, tenderiam a desaparecer (SARMENTO, 2006, p.03).

Portanto, o artigo 68, apesar de estar nas disposições transitórias da Constituição Federal, cumpre papel importantíssimo na preservação das comunidades remanescentes de quilombos.

Segundo Sarmiento, diante do laconismo do texto constitucional, surgiram inúmeras dúvidas a propósito da aplicação do referido dispositivo. Uma delas diz respeito ao instrumento apropriado para a viabilização do comando normativo em questão, já que o texto constitucional é muito vago e impreciso. Ensejando normas para efetivação do disposto no artigo 68 da ADCT (p. 1, 2006).

Pode-se mencionar também os artigos 215 e 216 da Constituição Federal, que assim diz:

Art. 215. O Estado garantirá a todos o pleno exercício dos direitos culturais e acesso às fontes da cultura nacional, e apoiará e incentivará a valorização e a difusão das manifestações culturais.

§ 1º - O Estado protegerá as manifestações das culturas populares, **indígenas e afro-brasileiras, e das de outros grupos participantes do processo civilizatório nacional.**

2º - A lei disporá sobre a fixação de datas comemorativas de alta significação para os diferentes segmentos étnicos nacionais.

3º A lei estabelecerá o Plano Nacional de Cultura, de duração plurianual, visando ao desenvolvimento cultural do País e à integração das ações do poder público que conduzem à:

I defesa e valorização do patrimônio cultural brasileiro;

II produção, promoção e difusão de bens culturais;

III formação de pessoal qualificado para a gestão da cultura em suas múltiplas dimensões;

IV democratização do acesso aos bens de cultura;

V valorização da diversidade étnica e regional.

Art. 216. Constituem patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, nos quais se incluem:

I - as formas de expressão;

II - os modos de criar, fazer e viver;

III - as criações científicas, artísticas e tecnológicas;

IV - as obras, objetos, documentos, edificações e demais espaços destinados às manifestações artístico-culturais;

V - os conjuntos urbanos e sítios de valor histórico, paisagístico, artístico, arqueológico, paleontológico, ecológico e científico.

§ 1º - O Poder Público, com a colaboração da comunidade, promoverá e protegerá o patrimônio cultural brasileiro, por meio de inventários, registros, vigilância, tombamento e desapropriação, e de outras formas de acautelamento e preservação.

§ 2º - Cabem à administração pública, na forma da lei, a gestão da documentação governamental e as providências para franquear sua consulta a quantos dela necessitem.

§ 3º - A lei estabelecerá incentivos para a produção e o conhecimento de bens e valores culturais.

§ 4º - Os danos e ameaças ao patrimônio cultural serão punidos, na forma da lei.

§ 5º - Ficam tombados todos os documentos e os sítios detentores de reminiscências históricas dos antigos quilombos.

§ 6º É facultado aos Estados e ao Distrito Federal vincular a fundo estadual de fomento à cultura até cinco décimos por cento de sua receita tributária líquida, para o financiamento de programas e projetos culturais, vedada a aplicação desses recursos no pagamento de:

I - despesas com pessoal e encargos sociais;

II - serviço da dívida;

III - qualquer outra despesa corrente não vinculada diretamente aos investimentos ou ações apoiados. (BRASIL, 1988) (grifo nosso)

Neste sentido, mesmo que de forma indireta o corpo da Constituição Federal de 1988, faz menção aos remanescentes de quilombos e sua proteção da cultura negra, constituindo-se em direito fundamental cultural.

Na data de 20 de novembro de 2003, dia da consciência negra, foi aprovado o Decreto 4883, que instrumentaliza o artigo 68 da ADCT e tem como principal escopo, a auto-atribuição para reconhecimento das comunidades remanescentes de quilombos.

O referido Decreto, “regulamenta o procedimento para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos”.

Para uma definição mais ampla de territorialidade do que apenas a visão econômica, pode-se citar o Decreto 6.040/2007, que estabelece a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais em seu artigo 3º:

“Os territórios tradicionais são espaços necessários à reprodução cultural, social e econômica dos povos e comunidades tradicionais, sejam eles utilizados de forma permanente ou temporária, observado, no que diz respeito aos povos indígenas e quilombolas, respectivamente, o que dispõem os arts. 231 da Constituição e 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e demais regulamentações” (Decreto nº 6.040 de 7 de fevereiro de 2007, 2007).

O Brasil ratificou em julho de 2002, a convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho, que trata especificamente dos direitos indígenas e tribais e aplica-se a povos que são considerados indígenas pelo fato de seus habitantes descenderem de povos da mesma região geográfica que viviam no país na época da conquista ou na colonização, que é o caso dos negros (CONVENÇÃO nº 169).

Dentre outros direitos, a Convenção 169 da OIT, garante a autodefinição dos povos indígenas e tribais, além de reconhecer o direito de posse desses povos e medidas para salvaguardar seus interesses (CONVENÇÃO nº 169).

No mesmo diapasão, foi editado a instrução normativa nº 49 do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA, que será estudada mais a fundo no segundo capítulo deste estudo. A instrução normativa estabelece procedimentos para identificação, reconhecimento, delimitação, titulação das

comunidades remanescentes de quilombos, que dentre outras coisas, define, conceitua as terras ocupadas por remanescentes de quilombos e define a competência do INCRA para realizar a proteção dos remanescentes quilombolas.

2.4.1 – Leis protetivas nos Estados brasileiros

A partir do advento da Constituição da República Federativa Brasileira de 1988, que trata em seu artigo 68 das Disposições Constitucionais Transitórias, da identificação e assegura o território historicamente ocupado pelas comunidades remanescentes de quilombos à sua posse, diversos Estados brasileiros estabeleceram em suas Constituições, artigos tratando da temática quilombola, vejamos:

No Estado da Bahia, o artigo 51 da ADCT, “o Estado executará no prazo de um ano após a promulgação desta Constituição, a identificação, a discriminação, e a titulação das suas terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos”, o Estado de Goiás também prevê no artigo 16 da ADCT “ aos remanescentes das comunidades dos quilombos que estejam ocupando suas terras, é reconhecida sua propriedade definitiva, devendo o Estado emitir-lhe os respectivos títulos” (ROTHENBURG, 2008, p. 190).

Na mesma esteira, o Estado do Maranhão, em seu artigo 229, “o Estado reconhecerá e legalizará, na forma da lei, as terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos”, no Estado do Mato Grosso, no artigo 33 da ADCT, “o Estado emitirá, no prazo de um ano, contado da promulgação desta Constituição e independentemente de legislação, complementar ou ordinária, os títulos definitivos, relativos as terras dos remanescentes das comunidades negras rurais, que estejam ocupando suas terras há mais de meio século” (ROTHENBURG, 2008, p.191).

Neste sentido, além dos Estados brasileiros que prevêm em suas constituições, garantias da terra as comunidades remanescentes de quilombos, a Constituição do Estado do Pará, em seu artigo 322, diz que “aos remanescentes das comunidades de quilombos que estejam ocupando suas terras, é reconhecida a

propriedade definitiva, devendo o Estado emitir-lhe os respectivos títulos, no prazo de um ano, após promulgada esta Constituição” (ROTHENBURG, 2008, p.192).

2.5 - Princípios orientadores

Nesse subcapítulo, elencamos alguns princípios norteadores do direito relativo à proteção das populações tradicionais, de forma sintética sem, contudo, excluir outros tantos princípios que de forma indireta, asseguram direitos das comunidades remanescentes de quilombos.

Destarte, Silva conceitua o significado de princípio:

Os Princípios são ordenações que se irradiam e se imantam os sistemas de normas, são núcleos de condensações, nos quais concluem valores e bens constitucionais. [...] os princípios que começam por ser a base de normas jurídicas, podem estar positivamente incorporados, transformando-se em normas-princípios e constituindo conceitos básicos da organização constitucional. (SILVA, 2011, p.92).

Nesta esteira, será abordado os princípios da dignidade da pessoa humana, o princípio da função social da propriedade, meio ambiente ecologicamente equilibrado, o princípio da distribuição equitativa dos recursos, sempre à luz dos direitos humanos.

Neste sentido, Flávia Piovesan ensina que:

A ética dos direitos humanos é a ética que vê no outro um ser merecedor de igual consideração e profundo respeito, dotado do direito de desenvolver as potencialidades humanas, de forma livre autônoma e plena. é a ética orientada pela afirmação da dignidade e pela prevenção ao sofrimento humano (PIOVESAN, 2009, p. 295).

Portanto, contrária à lógica do “eu versus o outro”, difundida largamente em regimes totalitários, de excessão, ou na escravidão (PIOVESAN, 2009, p. 296).

A respeito do princípio da dignidade da pessoa humana a Constituição Federal de 1988 elenca uma série de princípios constitucionais estando, dentro deles, o princípio da dignidade humana, do qual decorrem vários direitos como a vida, a saúde, a educação, a habitação, o princípio da função social da propriedade e o princípio da igualdade, plasmados no art. 5º da CRFB:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e a propriedade, nos termos seguintes:

[...]

XXII – é garantido o direito de propriedade;

XXIII – a propriedade atenderá a sua função social; [...] (BRASIL, 1988)

Sobre a igualdade que dispõe o art. 5º da CRFB, no entendimento de juristas e dos Ministros do Superior Tribunal de Justiça, o citado artigo disciplina a igualdade formal de todos os cidadãos diante da lei, sendo que a igualdade de fato é objetivo a ser alcançado (SCARLET, 2002, p.62).

Neste sentido:

É qualidade intrínseca e distintiva de cada ser humano que o faz merecedor do mesmo respeito e consideração por parte do Estado e da comunidade, implicando, neste sentido, um complexo de direitos e deveres fundamentais que assegurem a pessoa tanto contra todo e qualquer ato de cunho degradante e desumano, como venham a lhe garantir as condições existenciais mínimas para uma vida saudável, além de propiciar e promover sua participação ativa e corresponsável nos destinos da própria existência e da vida em comunhão com os demais seres humanos. (SCARLET, 2002, p.62)

Com efeito, Castro explicita o alcance da dignidade da pessoa humana, não apenas no Poder Público, mas também, na seara do Direito Privado:

[...] abriu-se um novo tempo para a efetivação das normas e princípios constitucionais: o sentimento constitucional da atualidade passou a exigir que o princípio da dignidade dos seres humanos, que serve de estrutura ao edifício das constituições da era contemporânea, venha fundamentar a extensão da eficácia dos direitos fundamentais às relações privadas, ou seja, a eficácia externa, também denominada direta ou imediata, que na prática coincide com o chamado efeito horizontal do elenco de direitos, de liberdades e de garantias que através dos tempos granjearam assento nos estatutos supremo das nações (CASTRO, 2006, p. 140).

Significa, portanto, que ampliou-se muito, o leque de infratores potenciais da dignidade da pessoa humana, não apenas o Poder público e suas várias ramificações, mas também o poder privado, capazes de infligir, seja por relações empresariais, de interesses, etc, violarem a dignidade da pessoa humana, elevando o Princípio da Dignidade da Pessoa Humana, por contingência histórica e cultural, a dimensão absoluta (CASTRO, 2006, p.140-141).

Com efeito, o princípio da função social da propriedade é um direito fundamental, inserido em nosso texto constitucional, no artigo 5º, XXIII. Pode-se encontrar também no § 1º do artigo 1.128 do Código Civil de 2002 que: “o direito de propriedade deve ser exercido em consonância com as suas finalidades econômicas e sociais e de modo que sejam preservados, de conformidade com o estabelecido em lei especial, a flora, a fauna, as belezas naturais, o equilíbrio ecológico e o patrimônio histórico e artístico, bem como evitada a poluição do ar e das águas”.

A constituição Federal de 1988 diferencia a propriedade urbana, da propriedade rural, nesse sentido:

São evidentes as diferenças entre a propriedade urbana e a propriedade rural e com fundamento nessas diferenças a Constituição trata sobre a função destas propriedades em artigos diferentes, assim, ao tratar da política urbana, no artigo 182, § 1º, determina que “ a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende as exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor” e o artigo 186 da mesma Carta Constitucional cuida da função da propriedade rural, impondo obrigações ao proprietário, que consistem no aproveitamento racional e adequado da propriedade, na produção, tendo porém em conta sempre, a preservação de um ambiente ecologicamente equilibrado. Aqui vemos claramente que a Constituição cuidou da função econômica, social e ambiental da propriedade (GAMA, 2005, p. 50).

Desta forma, o direito á propriedade deixa de ter caráter absoluto, como em constituições anteriores, e assume como pressuposto a função social, pois com base no dispositivo constitucional o Estado poderá desapropriar o bem, por necessidade ou utilidade pública (LENZA, 2009, p. 691).

Nas palavras de Akaoui:

Neste contexto de obrigações assumidas por todos, Poder Público e coletividade, a propriedade tem importância ímpar, pois, como objeto de um direito subjetivo do cidadão, pode, através do seu uso

impróprio, vir a causar, dentre outros prejuízos sociais, danos ao meio ambiente, o que significa, em última instância, impossibilidade de se alcançar a finalidade máximo do sistema jurídico, qual seja, a dignidade da pessoa humana (AKAOUI, 2012, p. 199).

Com efeito, pode-se concluir que o princípio da função social da propriedade, influi diretamente na proteção dos territórios remanescentes de quilombos, no sentido de que a propriedade deixou de ter cunho meramente individual e passou a ser uma preocupação de todas as pessoas. Nesse sentido:

Pode-se constatar que surgiu no Brasil, nas últimas duas décadas, um movimento sociopolítico e jurídico, no sentido de substituir o reconhecimento incondicional dos direitos individuais de propriedade e da cidade. Isto significa que o exercício do direito de propriedade será sempre limitado pela sua função ambiental; ultrapassada a noção de propriedade privada que sofre restrições pelo Direito ambiental, percebe-se que seu próprio conteúdo está funcionalizado pelo meio ambiente (KAOUÍ, *apud* KRELL, 2011, p. 22).

Para que se possa entender a importância do princípio da função social da propriedade para os remanescentes de quilombos, Mitidieri, explica a essência do princípio, na perspectiva dos direitos fundamentais:

O direito de propriedade dos remanescentes de quilombos sobre suas terras é um direito constitucional fundamental, pois indispensável à pessoa humana, necessário para assegurar existência digna, livre e igual, a despeito de não se encontrar topograficamente no Título II, “Dos Direitos e Garantias Fundamentais”. É que são direitos e garantias fundamentais todos aqueles expressos no texto da Constituição como um todo, além de outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República seja parte (art. 5º, § 2º, CR). (MITIDIÉRI, 2014, p.02)

Na hipótese de um conflito entre o princípio constitucional da propriedade e o direito de propriedade dos remanescentes de quilombos sobre suas terras, Mitidieri explica que:

O direito à propriedade é direito fundamental individual (art. 5º, *caput* e inc. XXII, CR). A Propriedade Privada é princípio da ordem econômica (art. 170, II). Na colisão entre a garantia da propriedade privada e o direito de propriedade dos remanescentes de quilombos sobre suas terras, está-se diante de uma antinomia aparente, resolvida pelas regras de subsunção, por meio do critério normativo da especialidade: o art. 68 do ADCT é dispositivo especial de reconhecimento de propriedade (aquisição originária) em relação à

garantia geral de propriedade contida no art. 5º, *caput* e inc. XXII, CR. Não é necessário a ponderação (MITIDIERI, 2014, p. 06).

Para Sirvinskas, meio ambiente ecologicamente equilibrado deve ser interpretado conciliando desenvolvimento, consubstanciado no artigo 170, VI, e meio ambiente, previsto no artigo 225, *caput* ambos da Constituição Federal (SIRVINSKAS, 2008, p. 70).

No mesmo sentido:

Compatibilizar meio ambiente e desenvolvimento significa considerar os problemas ambientais dentro de um processo contínuo de planejamento, atendendo-se adequadamente às exigências de ambos e observando-se suas interrelações particulares a cada contexto sociocultural, político econômico e ecológico dentro de uma dimensão tempo-espaço (SIRVINSKAS, *apud* MILARÉ, 2008, p. 70).

Desta forma, o que se busca é uma harmonia entre os vários bens que compõem a ecologia, como ecossistemas, biosfera, povos e também as populações tradicionais (SIRVINSKAS, 2008, p. 70).

Destarte, pode-se concluir que o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, constitui-se em direito fundamental. Nesse sentido:

Constata-se, portanto, que o direito ao ambiente ecologicamente equilibrado, trata-se de um direito fundamental, tendo em vista que o ambiente é um bem de uso comum do povo, essencial à sadia qualidade de vida das presentes e futuras gerações, conforme preconiza a Constituição da República Federativa do Brasil, em seu artigo 225, vindo a estabelecer desta feita, que os bens ambientais, não são coletivos e nem privados. Neste norte, a Constituição Federal prevê ainda a responsabilidade compartilhada, no que tange a proteção ambiental. Considera-se, portanto, que a proteção do ambiente deve ser entendida como uma forma a dar efetividade aos Direitos Humanos, levando-se em consideração que um sistema ecológico degradado, reflete diretamente na violação dos Direitos Humanos. (DIEHL, XAVIER, BRANCHER, 2007, p.64).

Em uma definição precisa, a respeito da distribuição equitativa dos recursos naturais para todas as pessoas e a crítica pontual ao que ocorre em nossa

sociedade atual, faz-se necessário a utilização das palavras do Professor Talden Queiroz Farias:

O progresso econômico e social que resultou na constituição da sociedade de risco trouxe vantagens, normalmente traduzidas por tudo aquilo que representa progresso, a exemplo dos produtos eletrônicos, dos serviços de saúde, das telecomunicações, do transporte e outras maravilhas da tecnologia. Por outro lado, esse mesmo processo trouxe implicações negativas, como o esgotamento dos recursos naturais, a geração de resíduos, a geração de doenças, e a produção de riscos ecológicos de uma forma geral. O problema é que existe uma proporção inversa entre o grupo que tem acesso aos bens e serviços de consumo, originados com base na extração direta ou indireta dos recursos naturais, e o grupo que sofre com a degradação ao meio-ambiente. Forma-se assim, um *apartheid* ambiental; de um lado está a parcela da sociedade que tira de inúmeras formas proveito do meio ambiente, por ter a propriedade dos bens naturais e por poder adquirir produtos e serviços, e do outro restou a parcela que, além de não conseguir tal acesso, ainda é obrigada a arcar com o passivo ambiental alheio. (FARIAS, 2007, p.506).

Desta forma, assevera o autor que ocorre atualmente uma lógica inversa na distribuição de um meio ambiente ecologicamente equilibrado, pois os grupos sociais que exploram mais o meio ambiente, são os que menos são impactados e os grupos sociais que menos usufruem dos recursos naturais (dentre eles os remanescentes de quilombos), são os que mais sofrem os impactos gerados pelos danos ecológicos (FARIAS, 2007, p. 507).

3. ORGÃOS FEDERAIS E SUAS COMPETÊNCIAS

3.1 - O conceito de competência administrativa.

A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 23º, elenca as competências da União dos Estados e dos Municípios:

- I - zelar pela guarda da Constituição, das leis e das instituições democráticas e conservar o patrimônio público;
 - II - cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência;
 - III - proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos;
 - IV - impedir a evasão, a destruição e a descaracterização de obras de arte e de outros bens de valor histórico, artístico ou cultural;
 - V - proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação e à ciência;
 - VI - proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas;
 - VII - preservar as florestas, a fauna e a flora;
 - VIII - fomentar a produção agropecuária e organizar o abastecimento alimentar;
 - IX - promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico;
 - X - combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos;
 - XI - registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais em seus territórios;
 - XII - estabelecer e implantar política de educação para a segurança do trânsito.
- Parágrafo único. Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional (BRASIL, 1988).

O grande doutrinador Uadi Lammêgo Bulos, conceitua o artigo 23 da Constituição Federal para que possamos entender a terminologia da expressão competência comum:

Competência comum, cumulativa ou paralela é aquela que é conferida simultaneamente às entidades político administrativas. Significa que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios devem cooperar na execução de tarefas e objetivos que lhe são correlatos. O que justifica a competência comum é a descentralização de encargos em assuntos de enorme relevo para a vida do Estado Federal. São matérias imprescindíveis ao funcionamento das instituições, motivo pelo qual se justifica a convocação dos entes federativos para, numa ação conjunta e unânime, arcar, zelar, proteger e resguardar as responsabilidades recíprocas de todos (BULOS, 2008, p.562).

Destarte, Pedro Lenza explica que:

A competência não legislativa, como o próprio nome ajuda a compreender, determina um campo de atuação político-administrativa, tanto é que são também denominadas competências administrativas ou materiais, pois não se trata de atividade legiferante. O artigo 23 parágrafo único, estabelece que leis complementares fixarão normas para cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional (LENZA, 2011, p. 390-391).

Nesse viés, a competência material administrativa, nas palavras de Dino Neto, “convivem com a concepção de federalismo cooperativo”, pois as questões em que figure o interesse geral são de competência da União, já as questões sem repercussão no patrimônio nacional, competem aos Estados federados, e por fim, as questões que envolvam interesse local, serão restritas aos Municípios e o Distrito Federal (2013, p.113-114).

Portanto, a competência administrativa regulamenta o campo das funções governamentais, que podem ser tanto exclusivas, caso em que só a União poderá fixar normas, quanto comum, nos casos em que poderá ocorrer a cooperação dos Estados e Municípios (LENZA, 2011, p. 391).

Desta forma a competência administrativa é decorrente de Lei e só a Lei poderá dizer qual órgão da Administração Pública é competente para a prática de atos administrativos (LIMA, 2012, p. 62).

Destarte, para Melo:

Com efeito, inobstante os poderes que elas exprimem sejam efetivamente, seu lado mais aparente, antes que poderes as competências são deveres, o que é particularmente visível no caso das competências administrativas. Na verdade, elas são deveres-poderes, expressão esta, que descreve melhor suas naturezas do que a expressão poder-dever, que começou a ser utilizada algumas vezes no Direito Administrativo. É que ditas competências são atribuídas ao Estado, a seus órgãos, e pois, aos agentes investidos, especificamente para que possam atender a certas finalidades públicas consagradas em lei, isto é, para que possam cumprir o dever legal de suprir interesses concebidos em proveito da coletividade (MELO, 2006, p. 130).

Nesta esteira, a competência administrativa concede poderes para atender a uma finalidade, pela qual foram instituídas, qual seja, o interesse público.

Tem caráter instrumental, são meios de de desempenhar o dever de cumprir o interesse público (MELO, 2006, p.131).

Celso Atonio Bandeira de Melo continua:

Uma vez que a atividade administrativa é infralegal, submissa à lei e preordenada á satisfação de seus comandos, as competências administrativas nada mais podem ser senão feixes de atribuições concebidos para proporcionar a realização *in concreto* dos desideratos legais, cujo atendimento propõe-se para órgãos e agentes administrativos – repita-se e enfatize-se – como uma imposição á qual, de direito, não podem se esquivar. Segue-se que os poderes nela contidos, por definição, ficarão delimitados pelo necessário e suficiente ao cumprimento do escopo normativo, jamais podendo excede-los (MELO, 2006, p. 131).

Com efeito, pode-se encontrar o instituto da competência administrativa no artigo 225, § 3º da Constituição Federal, que assim diz:

As condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados (BRASIL,2014).

Destarte, á respeito das competências legislativas, em consonância com o que dispõem o artigo 23 da nossa Carta Magna, aplica-se o Princípio da Preponderância dos Interesses, pois cabe a União as matérias que refletem o interesse nacional, aos Estados cabe os interesses regionais e aos Municípios as competências para assuntos locais. Todavia na seara ambiental, como dito em linhas pretéritas, a competência será concorrente, com as respectivas repartições de competências (FIORILLO, 2011, p.205).

Sobre o referido princípio, pode-se utilizar exemplo dado pelo jurista Dino Neto em que:

[...] eventual confronto de pretensões veiculadas por entes políticos distintos – a União de um lado, objetivando a criação de uma reserva extrativista, e de outro, um Estado-membro visando implantar uma floresta pública ou área de proteção ambiental – resolve-se pelo critério da prevalência do interesse da maior abrangência, que se liga a implantação da reserva extrativista (2013, p.118).

Desta forma, a proteção do meio ambiente, está adaptada à competência material comum, por força do artigo 23, parágrafos VI e VII da Constituição, o que, por vezes torna difícil discernir qual norma administrativa será a mais adequada para determinada situação. Nesses casos é que será utilizado a preponderância dos interesses para que se atenda de forma efetiva o interesse comum (FIORILLO, 2011, p. 210-211).

Para Celso Antonio Pacheco Fiorillo, sanções administrativas são as penalidades impostas por órgãos da administração direta e indireta, com o objetivo de impor regras de conduta para aqueles que estão ligados à Administração Pública, é o chamado poder de polícia (FIORILLO, 2011, p.136).

Destarte,

[...] limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou abstenção de fato em razão de interesse público vinculado a segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, à tranquilidade pública ou mesmo respeito à propriedade e aos direitos individuais e coletivos (FIORILLO, 2011, p.137).

Não se pode deixar de mencionar a Lei complementar nº 140 aprovada em 08 de dezembro de 2011. A referida lei, regulamenta os incs. III, VII, VIII, do *caput* do artigo 23, bem como seu parágrafo único, da Constituição Federal, que pretende regulamentar como se dará a cooperação entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios no exercício da competência comum de proteção ao meio ambiente (CIRNE, p. 68, 2013).

3.1.1 - Administração Indireta: Autarquia.

O decreto lei número 200 de 1967, sofreu inúmeras alterações legislativas. Desta forma, o diploma introduziu uma reforma administrativa e promoveu a sistematização dos órgãos públicos (JUSTEN FILHO, 2005, p. 90). O referido decreto descreve os órgãos federais que compõem a administração pública federal, vejamos:

Art. 4º A Administração Federal compreende:

I - A Administração Direta, que se constitui dos serviços integrados na estrutura administrativa da Presidência da República e dos Ministérios.

II - A Administração Indireta, que compreende as seguintes categorias de entidades, dotadas de personalidade jurídica própria:

- a) Autarquias;
- b) Empresas Públicas;
- c) Sociedades de Economia Mista.
- d) fundações públicas.

Nas palavras de Justen Filho:

Foi usada a expressão Administração Direta para referir os entes instituídos diretamente pela Nação, por ocasião do poder constituinte originário. A sede jurídica desses entes é a própria Constituição. Mais ainda, os poderes atribuídos constitucionalmente à Administração Direta não comportam ampliação por qualquer via infraconstitucional. Como se não bastasse, é impossível produzir, em nível infraconstitucional, a instauração de outras relações jurídicas entre Estado e Administração Direta além daquelas previstas constitucionalmente (JUSTEN FILHO, 2005, p. 101).

Ainda, no seu artigo 5º, conceitua cada órgão da administração pública federal:

Para os fins desta lei, considera-se:

I - Autarquia - o serviço autônomo, criado por lei, com personalidade jurídica, patrimônio e receita próprios, para executar atividades típicas da Administração Pública, que requeiram, para seu melhor funcionamento, gestão administrativa e financeira descentralizada.

II - Empresa Pública - a entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, com patrimônio próprio e capital exclusivo da União, criado por lei para a exploração de atividade econômica que o Governo seja levado a exercer por força de contingência ou de conveniência administrativa podendo revestir-se de qualquer das formas admitidas em direito.

III - Sociedade de Economia Mista - a entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, criada por lei para a exploração de atividade econômica, sob a forma de sociedade anônima, cujas ações com direito a voto pertençam em sua maioria à União ou a entidade da Administração Indireta.

IV - Fundação Pública - a entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, criada em virtude de autorização legislativa, para o desenvolvimento de atividades que não exijam execução por órgãos ou entidades de direito público, com autonomia administrativa, patrimônio próprio gerido pelos respectivos órgãos de direção, e funcionamento custeado por recursos da União e de outras fontes.

Para Marçal Justen Filho, a definição de autarquia no decreto 200/67 é “prolixa e defeituosa”, seria melhor definir nos seguintes termos “autarquia é uma pessoa jurídica de direito público, instituída para desempenhar atividades administrativas sob regime de direito público, criada por lei que determina o grau de sua autonomia em face da Administração direta (JUSTEN FILHO, 2005, p.102).

Com efeito, a definição dada no decreto 200/67 para autarquia, pode ser considerada incompleta, pois autarquia não é simplesmente um órgão, pois um órgão não é sujeito de direito, desta forma, a autarquia caracteriza-se como pessoa jurídica, até porque a mesma possui seus próprios órgãos, por meio dos quais expressa sua vontade (JUSTEN FILHO, 2005, p.102).

Nas palavras de Melo:

Orgãos são unidades abstratas que sintetizam os vários círculos de atribuições do Estado. Por se tratar, tal como o próprio Estado, de entidades reais, porém abstratas, não tem nem vontade, nem ação, no sentido de vida psíquica ou anímica próprias, que estas, só os seres biológicos podem possuí-las. De fato, órgãos não passam de simples repartições de atribuições, e nada mais (MELO, 2006, p.128).

Com efeito, o decreto 200/67 elenca outros conceitos legais como fundações públicas, sociedades de economia mista, empresas públicas, todavia nos atentaremos no conceito de autarquia, por ser, tanto o Incra, como o IBAMA, ICM-bio, autarquias federais.

Percebe-se que a sistematização dada pelo Decreto 200/67 não foi o da natureza da atividade, porque foram reunidas tanto características do Poder Público, quanto o desempenho de cometimentos econômicos, tampouco o regime jurídico desses sujeitos, e sim, subjetivo, pois foram relacionados quaisquer sujeitos que compõem a Administração Federal, independentemente da natureza substancial da atividade exercida (MELO, 2006, p. 142-143).

Nesse sentido, cumpre definir o conceito de autarquia. Para Melo, o traço principal que caracteriza uma autarquia, é a personalidade de Direito Público, pois podem ser titulares de interesses públicos, ao contrário, por exemplo, de empresas públicas, ou sociedades de economia mista, as quais tem como característica, personalidade privada (MELO, 2006, p. 145-146).

Para o iminente doutrinador Marçal Justen Filho, a autarquia:

Resulta de um processo de descentralização do poder estatal, o que produz o surgimento de entidades dotadas de personalidade jurídica própria e investidas em parcelas de competências públicas, de titularidade de uma pessoa política. São instrumentos para o desempenho de funções próprias e inerentes ao Estado, insuscetíveis de desempenho sob o regime de direito privado (2011, p. 246).

Outra característica é que:

Sendo como são, pessoas jurídicas, as autarquias gozam de liberdade administrativa nos limites da lei que as criou; não são subordinadas a órgão algum do Estado, mas apenas controladas. Constituindo-se em centros subjetivados de direitos e obrigações distintos do Estado, seus assuntos, são assuntos próprios, seus negócios, negócios próprios, seus recursos, não importa se oriundos de trespasse estatal ou hauridos como produto da atividade que lhes seja afeta, configuram recursos e patrimônio próprios, de tal sorte que desfrutam de “autonomia” financeira, tanto como administrativa; ou seja, suas gestões administrativa e financeira são de suas próprias alçadas – logo, descentralizadas (MELO, 2006, p. 146).

3.2 - A competência do INCRA e sua estrutura administrativa.

O Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária é uma autarquia federal, criada pelo decreto nº 1.110, de 09 de julho de 1970, com a missão prioritária de realizar a reforma agrária e administrar as terras públicas da União, vinculada ao Ministério do Desenvolvimento Agrário (INCRA, 2014).

Destarte, no dia 30 de novembro de 1964, foi editada a Lei nº 4504, que criava o Instituto Brasileiro de Reforma Agrária – Ibra e o Instituto Nacional de Desenvolvimento Rural – Inda, ambos os órgãos federais foram absorvidos pelo INCRA, pelo decreto lei 1.110/70 (INCRA,2014).

Pode-se observar na Constituição Federal, diversos temas em que o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, tem competência para tratar do assunto, a exemplo o artigo 5º, em seu inciso XXIII, XXIV, XXVI que tratam da função social da propriedade e da pequena propriedade rural; o artigo 170, que trata da ordem econômica, mas diz que a propriedade obedecerá a função social; o artigo

186, que define os critérios para que a propriedade atinja o fim social; o artigo 215, que trata da proteção, por parte do Estado das manifestações culturais, inclusive de povos tradicionais, o artigo 225, que garante dentre outras coisas, um meio ambiente ecológicamente equilibrado, e o artigo 68 da ADCT, portanto, todos temas afetos a competência do INCRA (BRASIL, 2014).

Pode-se ainda citar, dentre outras diretrizes, a quinta diretriz estratégica do INCRA que assim diz:

O INCRA implementará a reforma agrária pela destinação das terras públicas, demarcação e titulação das terras ocupadas por comunidades tradicionais e quilombolas e gerenciará a estrutura fundiária nacional pelo conhecimento da malha fundiária mediante o cadastramento e certificação dos imóveis rurais contribuindo para as políticas de inclusão social e desenvolvimento sustentável (INCRA,2014).

Depois de analisarmos a criação do INCRA, e os temas relativos a referida autarquia na Constituição, passaremos a tratar de sua estrutura administrativa baseado no regimento interno da instituição e na própria lei que criou o INCRA, no que concerne ao tema proposto neste trabalho.

Como foi dito em linhas pretéritas, com o decreto 1.110/70, extinguiu o Instituto Brasileiro de Reforma Agrária – Ibra, Instituto Nacional de Desenvolvimento Agrário – INDA, e do Grupo Executivo da Reforma Afrária – GERA, passando todas as competências e atribuições administrativas ao recém criado INCRA (LEI 1.110/70 BRASIL, 2014).

Desta forma, em linhas gerais o Decreto Lei 1.110/70 absorve as funções dos institutos acima descritos, cria o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária e dá as atribuições do presidente da referida autarquia (LEI 1.110/70, 2014).

O Decreto nº 6.812 de 03 de abril de 2009, aprova a estrutura regimental do INCRA, elencando a estrutura da autarquia, competências, vinculação etc. No artigo 3º do referido Decreto, está a estrutura organizacional, que se divide em:

- I - órgãos colegiados:
 - a) Conselho Diretor; e b) Comitês de Decisão Regional;
- II - órgão de assistência direta e imediata ao Presidente: Gabinete;
- III - órgãos seccionais:
 - a) Diretoria de Gestão Administrativa; b) Procuradoria Federal Especializada; e c) Auditoria Interna;
- IV - órgãos específicos singulares:

a) Diretoria de Gestão Estratégica; b) Diretoria de Ordenamento da Estrutura Fundiária; c) Diretoria de Obtenção de Terras e Implantação de Projetos de Assentamento; d) Diretoria de Desenvolvimento de Projetos de Assentamento; e e) Superintendência Nacional de Regularização Fundiária na Amazônia Legal; e
 V - órgãos descentralizados: a) Superintendências Regionais; e b) Unidades Avançadas.

Dentro da Diretoria de ordenamento da Estrutura Fundiária, prevista no artigo 15, do Decreto 6.812/09, está a Coordenação-Geral de Regularização de Territórios Quilombolas, regulada nos incisos XIII e XIV:

XIII - propor normas gerais e coordenar a execução das atividades de identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas pelos remanescentes das comunidades dos quilombos;

XIV - propor a indenização decorrente da ação de desintrusão de área quilombola;

Na portaria nº 20 de 08 de abril de 2009, que aprova o regimento interno do INCRA, a mesma faz menção aos territórios quilombolas no artigo 2º, inciso I, alínea “j”:

Art. 2º. O INCRA tem como atividades principais, nos termos da Lei nº. 4.504, de 30 de novembro de 1964 - Estatuto da Terra e legislação complementar:

I - quanto ao ordenamento da estrutura fundiária:

[...]

j) promover a identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas pelos remanescentes das comunidades quilombolas.

Destarte, na competência dos órgãos que compõem a estrutura administrativa do INCRA, compete ao conselho diretor:

Art. 12. Ao Conselho Diretor (CD)

compete:

[...]

b) transações judiciais, visando à eliminação de pendências e celebrações de acordos;

[...]

g) regularização fundiária, inclusive de territórios quilombolas;

[...]

VII - autorizar o Presidente a indenizar bens decorrentes de ações de desintrusão em territórios quilombolas;

Nesse sentido, podemos observar que o INCRA é o principal ente político responsável pela regularização fundiária, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação dos territórios remanescentes de quilombos, portanto, o órgão responsável pela defesa dos interesses dos remanescentes quilombolas.

3.2.1 – A fundação Cultural Palmares

A Fundação Cultural Palmares, foi instituída pela lei nº 7.668 em 22 de agosto de 1988, pelo então presidente José Sarney, órgão vinculado ao Ministério da Cultura, com a finalidade “de promover a preservação dos valores culturais, sociais e econômicos decorrentes da influência negra na formação da sociedade brasileira” (LEI nº 7.668 de 22 de agosto de 1988, 2014).

Segundo Araújo:

A Fundação Palmares é o primeiro órgão federal, vinculado ao Ministério da Cultura, com o objetivo de apoiar as iniciativas culturais afro-brasileiras. A instituição se tornou referência nacional e internacional na formulação de políticas para o desenvolvimento dos afrodescendentes no país. Durante todos esses anos, a Fundação vem se consolidando no reconhecimento da importância das Ações Afirmativas, como princípio do resgate da dívida histórica para com os negros brasileiros. Destaca-se também o trabalho realizado com as comunidades remanescentes de quilombo. (ARAÚJO, 2014).

Dentre seus objetivos está a realização da identificação dos remanescentes dos territórios quilombolas, “proceder ao reconhecimento, à delimitação e à demarcação das terras por eles ocupadas e conferir-lhes a correspondente titulação.” (LEI nº 7.668 de 22 de agosto de 1988, 2014).

Sua missão, segundo o próprio órgão é:

preservar, proteger e disseminar a cultura negra, visando à inclusão e ao desenvolvimento da população negra no país. No desempenho de sua missão institucional desenvolve ações que propiciem:

- a) o estímulo, a valorização e o desenvolvimento da cultura e do patrimônio afro-brasileiro;
- b) o desenvolvimento de ações de inclusão e sustentabilidade das comunidades remanescentes de quilombos;
- c) a realização de pesquisas, estudos e levantamento de dados e informações sobre a população afrodescendente e, mais especificamente, sobre a cultura e o patrimônio afro-brasileiro. (PALMARES, 2014).

Portanto, sua missão é extremamente importante na defesa dos interesses das comunidades remanescentes de quilombos, além da supra mencionada ação para o desenvolvimento e sustentabilidade das comunidades quilombolas, tem competência também, para prestar suporte jurídico em todos os graus “na defesa da posse e integridade de seus territórios contra esbulhos, turbações e utilização por terceiros” (PALMARES, 2014).

Com efeito, o artigo 3º, parágrafo 4º, do decreto 4.887/2003, preceitua que a autodefinição das comunidades remanescentes de quilombos deverá ser inscrita no Cadastro Geral junto a Fundação Cultural Palmares. (DECRETO, 4.887 de 20 de novembro de 2003).

Ainda no artigo 5º do decreto supracitado diz que compete ao Ministério da Cultura, por meio da Fundação Cultural Palmares, assistir ao Incra, nas ações de regularização fundiária para que se garanta a identidade cultural, bem como ajudar nos trabalhos técnicos, com relação as comunidades de quilombos (DECRETO, 4.887 de 20 de novembro de 2003).

Além disso, sempre que houver abertura de processo para titulação de terras aos remanescentes de quilombos, a FCP, deverá ser chamada a opinar sobre as matérias de sua competência, por força do artigo 8º, VI, do decreto 4.887/2003 (DECRETO, 4.887 de 20 de novembro de 2003).

Desta forma, percebe-se a importância da Fundação Cultural Palmares, como mais um instrumento criado após a Constituição Federal de 1988, para garantia e valorização da cultura negra e para os remanescentes de comunidades quilombolas.

3.3 - A competência do IBAMA, ICM-bio e sua estrutura administrativa.

Outros entes políticos que fazem parte do universo dos remanescentes de quilombos é o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA, e o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade – ICMBio. Analisaremos suas competências e estrutura administrativa.

No dia 22 de fevereiro de 1989, foi promulgada a Lei nº 7735, que cria o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA, logo após a promulgação da Constituição Federal de 1988 para, dentre outras atribuições, aplicar o disposto no artigo 23 da Carta Magna (IBAMA, 2014).

Com a lei que criou o IBAMA, extinguiram-se a Secretaria Especial do Meio Ambiente – SEMA, órgão subordinado ao Ministério do Interior, criada pelo Decreto nº 73.030/73 e a Superintendência do Desenvolvimento da Pesca – SUDEPE, autarquia vinculada ao Ministério da Agricultura, criada pela Lei Delegada nº 10/1962 (Lei nº 7735 de 22 de fevereiro de 1989, 1989).

Segundo o site institucional do IBAMA o SEMA:

Teve um papel de articulação muito importante na elaboração da Lei 6938/81, que dispõem sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, em vigor até hoje. A lei estabelece o Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama) e o Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama), único conselho com poder de legislar. A política, além de objetivar a preservação, a melhoria e a recuperação da qualidade ambiental, visa também assegurar o desenvolvimento econômico, mas com racionalidade de uso dos recursos naturais. Foi um grande avanço, principalmente numa época onde a visão que existia era de desenvolvimento a qualquer preço. Quando a Constituição Federal foi promulgada, essa foi a única lei a ser recepcionada na íntegra. Por outro lado, sua efetivação foi construída aos poucos. (IBAMA, 2014)

Desta forma, depreende-se do artigo 2º da Lei 7735/89, a natureza jurídica e sua vinculação:

É criado o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Renováveis (Ibama), Autarquia Federal de Regime Federal, dotada de personalidade jurídica de Direito Público, autonomia administrativa e financeira, vinculada à Secretaria do Meio Ambiente da Presidência da República, com a finalidade de assessorá-la na formação e coordenação, bem como executar e fazer executar a política nacional do meio ambiente e da preservação, conservação e

uso racional, fiscalização, controle e fomento dos recursos naturais. (LEI, nº 7735 de 22 de fevereiro de 1989, 2014).

O artigo 4º da referida Lei, extingue, portanto, a Superintendência da Borracha – SUDHEVEA, o Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal – IBDF, além dos mencionados Superintendência do Desenvolvimento da Pesca – SUDEPE e da Secretaria Especial do Meio Ambiente – SEMA, aglutinando suas funções ao recém-criado IBAMA (LEI nº 7735, de 22 de fevereiro de 1989, 2014).

A respeito da criação do Ibama, pode-se extrair informação do próprio site institucional:

Na realidade, indiretamente, a criação do Ibama é o ápice de um longo caminho de articulação e conscientização, que teve como pontapé, se não inicial, mas pelo menos mais forte, a participação do Brasil na Conferência das Nações Unidas para o Ambiente Humano, realizada em Estocolmo (Suécia), em 1972. Após Estocolmo, houve muita pressão da sociedade internacional para que o Brasil passasse a fazer a gestão ambiental de forma integrada. Como resposta ao compromisso brasileiro assumido junto a Conferência de Estocolmo, surgiu a Sema em 1973, que realizou, nos anos seguintes, todo um trabalho de criação e atualização do marco regulatório da área ambiental (disponível em: <http://www.ibama.gov.br/acesso-a-informacao/historico>).

Destarte, ainda sobre as competências reservadas ao Ibama, pode-se dizer que:

É uma instituição que busca a excelência para o cumprimento de suas finalidades, por meio do exercício do poder de polícia ambiental; da execução de ações das políticas nacionais de meio ambiente, referentes às atribuições federais, relativas ao licenciamento ambiental, ao controle da qualidade ambiental, à autorização de uso dos recursos naturais e à fiscalização, monitoramento e controle ambiental; além da execução das ações supletivas de competência da União de conformidade com a legislação ambiental vigente (Grupo de Trabalho do Planejamento Estratégico, 2011).

Pode-se extrair as finalidades do Ibama, tanto na portaria 341/2011, como no Decreto 6.099/2007, que diz:

I - exercer o poder de polícia ambiental de âmbito federal;
II - executar ações das políticas nacionais de meio ambiente, referentes às atribuições federais, relativas ao licenciamento ambiental, ao controle da qualidade ambiental, à autorização de uso

dos recursos naturais e à fiscalização, monitoramento e controle ambiental, observadas as diretrizes emanadas do Ministério do Meio Ambiente; e

III - executar as ações supletivas da União, de conformidade com a legislação ambiental vigente.

Art. 2º No cumprimento de suas finalidades e ressalvadas as competências das demais entidades que integram o Sistema Nacional do Meio Ambiente - SISNAMA, cabe ao IBAMA, de acordo com as diretrizes fixadas pelo Ministério do Meio Ambiente, desenvolver as seguintes ações federais:

I - proposição e edição de normas e padrões de qualidade ambiental;

II - zoneamento ambiental;

III - avaliação de impactos ambientais;

IV - licenciamento ambiental de atividades, empreendimentos, produtos e processos considerados efetiva ou potencialmente poluidores, bem como daqueles capazes de causar degradação ambiental, nos termos da legislação em vigor;

V - implementação dos Cadastros Técnicos Federais de Atividades e Instrumentos de Defesa Ambiental e de Atividades Potencialmente Poluidoras ou Utilizadoras dos Recursos Ambientais;

VI - fiscalização e aplicação de penalidades administrativas ambientais ou compensatórias pelo não-cumprimento das medidas necessárias à preservação ou correção da degradação ambiental, nos termos da legislação em vigor;

VII - geração, integração e disseminação sistemática de informações e conhecimentos relativos ao meio ambiente;

VIII - disciplinamento, cadastramento, licenciamento, monitoramento e fiscalização dos usos e acessos aos recursos ambientais, florísticos e faunísticos;

IX - análise, registro e controle de substâncias químicas, agrotóxicos e de seus componentes e afins, conforme legislação em vigor;

X - assistência e apoio operacional às instituições públicas e à sociedade, em questões de acidentes e emergências ambientais e de relevante interesse ambiental;

XI - execução de programas de educação ambiental;

XII - fiscalização e controle da coleta e transporte de material biológico;

XIII - recuperação de áreas degradadas;

XIV - auxiliar na implementação do Sistema Nacional de Informações sobre o Meio Ambiente - SINIMA;

XV - aplicação, no âmbito de sua competência, dos dispositivos e acordos internacionais relativos à gestão ambiental;

XVI - monitoramento, prevenção e controle de desmatamentos, queimadas e incêndios florestais;

XVII - elaboração do sistema de informação para a gestão do uso dos recursos faunísticos, pesqueiros e florestais;

XVIII - elaboração e estabelecimento de critérios, padrões e proposição de normas ambientais para a gestão do uso dos recursos pesqueiros, faunísticos e florestais; e

XIX - elaboração do Relatório de Qualidade do Meio Ambiente.

Nesse sentido, pode-se observar que o Ibama possui inúmeras competências, como o poder de polícia em âmbito federal, o zoneamento ambiental, avaliação dos impactos ambientais, a aplicação dos acordos internacionais relativos à gestão ambiental, dentre outros, portanto, um órgão extremamente presente nos interesses e também nos litígios, envolvendo comunidades remanescentes de quilombos.

Ainda no Decreto 6.099/2007, sem nos estendermos muito nas competências do Ibama, compete ao Presidente, segundo o artigo 22:

- I - representar o IBAMA, ativa e passivamente, em juízo, por meio de procuradores, ou fora dele, na qualidade de seu maior responsável;
- II - planejar, coordenar, controlar, orientar e dirigir as atividades do IBAMA, zelando pelo cumprimento das políticas e diretrizes definidas pelo Ministério do Meio Ambiente e dos planos, programas e projetos respectivos;
- [...]
- IV - firmar, em nome do IBAMA, acordos, contratos, convênios, ajustes, termos de ajustamento de conduta e instrumentos similares; (DECRETO 6.099 de 26 de abril de 2007, 2014).

O artigo 28 do Decreto 6.099/2007, aduz a competência comum, preceituada no artigo 23 da Constituição Federal:

O IBAMA atuará em articulação com os órgãos e entidades da administração pública federal, direta e indireta, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios integrantes do SISNAMA e com a sociedade civil organizada, para consecução de seus objetivos, em consonância com as diretrizes da política nacional de meio ambiente, emanadas do Ministério do Meio Ambiente (DECRETO, 6.099 de 26 de abril de 2007,2014).

Desta forma, pode-se concluir, que o Ibama tem a função de executor das políticas ambientais adotadas em âmbito federal e também, de gestão, de uma forma mais integrada da problemática ambiental brasileira.

O Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade foi criado pela Lei nº 11.516 de 26 de agosto de 2007, é uma autarquia federal de Direito Público, vinculada ao Ministério do Meio Ambiente e tem por finalidade:

- I - executar ações da política nacional de unidades de conservação da natureza, referentes às atribuições federais relativas à proposição,

implantação, gestão, proteção, fiscalização e monitoramento das unidades de conservação instituídas pela União;

II - executar as políticas relativas ao uso sustentável dos recursos naturais renováveis e ao apoio ao extrativismo e às populações tradicionais nas unidades de conservação de uso sustentável instituídas pela União;

III - fomentar e executar programas de pesquisa, proteção, preservação e conservação da biodiversidade e de educação ambiental;

IV - exercer o poder de polícia ambiental para a proteção das unidades de conservação instituídas pela União; e

V - promover e executar, em articulação com os demais órgãos e entidades envolvidos, programas recreacionais, de uso público e de ecoturismo nas unidades de conservação, onde estas atividades sejam permitidas.

Parágrafo único. O disposto no inciso IV do caput deste artigo não exclui o exercício supletivo do poder de polícia ambiental pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA. (LEI nº 11.516, de 28 de agosto de 2007).

No mesmo diapasão, dentre outras finalidades, o ICM-bio tem a tarefa de implantar unidades de conservação instituídas pela União, bem como, o apoio ao extrativismo e às populações tradicionais (Lei nº 11.516, de 28 de agosto de 2007).

Portanto, assim como o Ibama, o ICM-bio tem também o poder de polícia para fiscalizar e aplicar penalidades administrativas aos responsáveis pelo não cumprimento das medidas de preservação ambiental. Nesse sentido, tem por competência o ICM-bio (ICM-bio,2014):

Apresentar e editar normas e padrões de gestão de Unidades de Conservação federais; propor a criação, regularização fundiária e gestão das Unidades de Conservação federais; e apoiar a implementação do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC) (ICM-bio, 2014).

O decreto nº 7515 de 08 de julho de 2011, elenca as competências da referida autarquia federal, que dentre outras, está a conservação das Unidades de Conservação, a criação das Unidades de Conservação, apoiar a implantação do SNUC, “promover o uso sustentável dos recursos naturais renováveis, o apoio ao extrativismo e às populações tradicionais nas unidades de conservação federais de uso sustentável”, e aplicar os dispositivos e acordos internacionais (DECRETO 7515 de 08 de julho de 2011,2014).

Apoiado no referido decreto, foi criado o Centro Nacional de Pesquisa e Conservação da Sociobiodiversidade Associada a Povos e Comunidades Tradicionais que é:

Um dos 11 centros nacionais de pesquisa e conservação do Instituto Chico Mendes, que tem como objetivos: promover pesquisa científica em manejo e conservação de ambientes e territórios utilizados por povos e comunidades tradicionais, seus conhecimentos e modos de organização social; e estudos sobre formas de gestão dos recursos naturais em apoio ao manejo das Unidades de Conservação federais (ICM – bio, 2014).

O centro havia sido criado em 1992, então, fazia parte da estrutura do IBAMA, após a criação do Instituto Chico Mendes, o CNPT, passou a fazer parte desta estrutura, por força da portaria 078/2009 do ICM-bio (ICM-bio,2014).

Desta forma, o CNPT, trabalha com o fundamento de que a discussão ambiental não pode ser apartada da discussão social, tendo em vista que, em diversas Unidades de Conservação existem a presença de populações tradicionais (ICM-bio, 2014).

3.3.1 - O Sistema Nacional das Unidades de conservação- Alguns conceitos

Para que se entenda a importância das populações tradicionais na conservação dos recursos naturais existentes no território brasileiro Vianna diz que:

[...] a partir da Conferência de Estocolmo, em 1972, e mais acentuadamente em 1980, com a publicação da Estratégia Mundial para a Conservação, foi só na década de 1990 que essa mudança se expressou com mais clareza. Documentos importantes como o Cuidando do Planeta Terra publicado pela IUCN/PNUMA e WWF, já em 1991 e a Convenção da Biodiversidade, assinada em 1992, demonstram preocupações quanto ao conceito de desenvolvimento e ao direito das populações locais como atores importantes para a conservação dos recursos. (VIANNA, 2008, p.208).

Com efeito, as ideias de conservação do meio ambiente e desenvolvimento econômico, deixam de ser interesses totalmente opostos e passam a ser entendidos como sustentabilidade (VIANNA, 2008, p.209).

Desta forma, o legislador editou a Lei nº 9.985 de 18 de julho de 2000, que regulamenta o artigo 225, § 1º, I, II, III, VII, da Constituição Federal, criando o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (LEI, 9985 de 18 de julho 2000, 2014).

Nas palavras da doutrinadora Derani:

Ao dispor sobre o conteúdo das unidades de conservação e ao criar uma rede diversificada de espaços especialmente protegidos, a lei citada (SNUC) pretende oferecer meios para a realização daquele fim último - ponto de ancoragem da ação do Poder Público e da coletividade, que é o meio ambiente ecologicamente equilibrado. Sem dúvida, a sistematização da apropriação de espaços, prevendo diferentes modelos destinados a diferentes ambientes e contextos sociais, faz supor que o Sistema Nacional de Unidades de Conservação seja um competente instrumento de conservação de sistemas ecológicos, bancos genéticos e qualidade ambiental (DERANI, 2001, p.233).

O artigo 2º, inciso I, classifica o que é unidade de conservação:

unidade de conservação: espaço territorial e seus recursos ambientais, incluindo as águas jurisdicionais, com características naturais relevantes, legalmente instituído pelo Poder Público, com objetivos de conservação e limites definidos, sob regime especial de administração, ao qual se aplicam garantias adequadas de proteção; (LEI, 9985 de 18 de julho de 2000)

Destarte, a Lei 9.985/2000 não cria as Unidades de Conservação, ela apenas fornece os meios para que sejam criadas, a quem compete a criação, bem como o conteúdo das Unidades de Conservação. (DERANI, 2001, p. 236). Portanto, a referida lei, tem por escopo, segundo o artigo 4º:

- I - contribuir para a manutenção da diversidade biológica e dos recursos genéticos no território nacional e nas águas jurisdicionais;
- II - proteger as espécies ameaçadas de extinção no âmbito regional e nacional;
- III - contribuir para a preservação e a restauração da diversidade de ecossistemas naturais;
- IV - promover o desenvolvimento sustentável a partir dos recursos naturais;
- V - promover a utilização dos princípios e práticas de conservação da natureza no processo de desenvolvimento;
- VI - proteger paisagens naturais e pouco alteradas de notável beleza cênica;

- VII - proteger as características relevantes de natureza geológica, geomorfológica, espeleológica, arqueológica, paleontológica e cultural;
- VIII - proteger e recuperar recursos hídricos e edáficos;
- IX - recuperar ou restaurar ecossistemas degradados;
- X - proporcionar meios e incentivos para atividades de pesquisa científica, estudos e monitoramento ambiental;
- XI - valorizar econômica e socialmente a diversidade biológica;
- XII - favorecer condições e promover a educação e interpretação ambiental, a recreação em contato com a natureza e o turismo ecológico;
- XIII - proteger os recursos naturais necessários à subsistência de populações tradicionais, respeitando e valorizando seu conhecimento e sua cultura e promovendo-as social e economicamente.

Com efeito, os objetivos gerais, expressos no artigo 4º da Lei 9985/2000 podem ser divididos na conservação da diversidade biológica, na criação de meios e incentivos para a pesquisa científica e também, na proteção cênica (DERANI, 2001, p. 237).

A partir do artigo 7º da referida Lei, pode-se encontrar as categorias de Unidades de Conservação presentes no SNUC, divididas em dois grandes grupos, “unidades de proteção integral; unidades de uso sustentável” (LEI, 9985 de 18 de julho de 2000, 2014).

A conceituação destes dois institutos estão nos parágrafos seguintes:

§ 1º O objetivo básico das Unidades de Proteção Integral é preservar a natureza, sendo admitido apenas o uso indireto dos seus recursos naturais, com exceção dos casos previstos nesta Lei.

§ 2º O objetivo básico das Unidades de Uso Sustentável é compatibilizar a conservação da natureza com o uso sustentável de parcela dos seus recursos naturais. (LEI, 9985 de 18 de julho de 2000, 2014).

Sem adentrarmos profundamente nas categorias de UCs, depreende-se do artigo 5º, X, que o SNUC formule diretrizes que:

garantam às populações tradicionais cuja subsistência dependa da utilização de recursos naturais existentes no interior das unidades de conservação meios de subsistência alternativos ou a justa indenização pelos recursos perdidos (LEI, 9985 de 18 de julho de 2000, 2014).

Nas palavras de Machado,

A lei não definiu o que são “populações tradicionais”. Pode-se extrair do artigo 17, § 2, uma orientação para uma definição. A população tradicional é a população que já existia numa área antes da criação da unidade de conservação. Uma das acepções aceitas para o termo “tradição” é aquilo (bem, ideias, etc.) que se transmite de uma geração a outra. Assim, a população tradicional seria aquela que estaria na área desde pelo menos seus pais. A tradição exigiria a prova dos ascendentes ligados a área ou ali presentes. Caso contrário, pessoas recentemente chegadas de fora, ou forasteiros, isto é, pessoas adventícias, estariam apresentando-se falsamente como populações tradicionais (MACHADO, 2001, p. 261).

Nesse sentido, a Lei 9.985/2000 quer valorizar tanto as populações tradicionais, quanto o meio ambiente, pois ambos devem ser respeitados em seu direito de permanecer no local, mesmo que esta população esteja em área de interesse do Poder Público para criação da UC, a população tradicional deverá ser indenizada ou realocada pelo próprio Poder Público (MACHADO, 2001, p. 262).

Com efeito, nas palavras de Dino Neto:

A reserva extrativista é, precisamente, o modelo de unidade de conservação que reúne essas duas dimensões da proteção do meio ambiente, tendo como pressuposto básico a constatação de que a terra constitui um dos elementos fundamentais para a formação e o desenvolvimento da identidade coletiva das comunidades tradicionais (2013, p.105).

Nesta esteira, além da lei do sistema nacional de unidades de conservação, podemos citar como um importante marco na proteção das áreas protegidas, o Decreto nº 5.758 de 13 de Abril de 2006.

O referido decreto instituiu o Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas – PNAP, que tem por princípios, dentre outros, a “valorização dos aspectos éticos, étnicos, culturais, estéticos e simbólicos da conservação da natureza”, “o reconhecimento das áreas protegidas como um dos instrumentos eficazes para a conservação da diversidade biológica e sociocultural”, além de “articulação das ações de gestão das áreas protegidas, das terras indígenas e terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos com as políticas públicas dos três níveis de governo e com os segmentos da sociedade” (Decreto nº 5.758 de 13 de Abril de 2006, 2014).

Desta forma, o Ministério do Meio Ambiente, editou uma publicação de orientação, a respeito do referido decreto, que, sobre a abrangência do Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas, assim diz:

É importante sublinhar que o PNAP abrange, além das unidades de conservação também as terras indígenas e as terras de quilombos. A incorporação desses territórios ao PNAP traduz o reconhecimento de que:

a) além da importância para a vida das comunidades indígenas e quilombolas, eles desempenham um papel chave na conservação da biodiversidade e, conseqüentemente, no desenvolvimento nacional; b) a gestão articulada e integrada das unidades de conservação, das terras indígenas e das terras de quilombo é fundamental para o alcance dos objetivos do Sistema Nacional de Unidades de Conservação; c) traduz ainda a firme decisão do Ministério do Meio Ambiente de fazer com que os esforços em favor da conservação da biodiversidade beneficiem de forma direta as populações tradicionais e locais. (MMA,2014)

Destarte, o PNAP, tem a função, não só de buscar políticas e estratégias para a implementação dos sistemas de conservação, preceituado na Lei do SNUC, como também, em garantir que as ações relacionadas aos territórios indígenas e as comunidades remanescentes de quilombos sejam efetivadas (Decreto nº 5.758 de 13 de Abril de 2006, 2014).

O Decreto nº 5.758, em seu anexo, define o campo de ação em quatro eixos temáticos, divididos em planejamento, fortalecimento e gestão, com objetivo de fortalecer as ações do SNUC e “à gestão da biodiversidade nas terras indígenas e nas terras quilombolas” (Decreto nº 5.758 de 13 de Abril de 2006, 2014).

O segundo eixo trata da governança, participação, equidade e repartição de custos e benefícios, onde será dividido os custos e os benefícios das ações, sempre com a participação dos povos indígenas e das comunidades remanescentes de quilombos. O terceiro eixo trata da capacidade institucional, prevê o estabelecimento de normas e uma estratégia de educação para as áreas protegidas. E o quarto eixo, de caráter fiscalizatório, para que sejam monitoradas as ações e a efetividade dos objetivos do PNAP (Decreto nº 5.758 de 13 de Abril de 2006, 2014).

3.4 - A Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal

A Lei Complementar nº 73 de 10 de fevereiro de 1993 elenca as competências do Advogado Geral da União, que dentre outras competências, está, por força do artigo 4º, inciso XI, previnir e dirimir as controvérsias entre os órgãos jurídicos da Administração Federal (Lei Complementar nº 73 de 10 de fevereiro de 1993, 2014).

Desta forma, o Decreto nº 7.392, de 13 de dezembro de 2010, dispõe sobre a competência, a estrutura e o funcionamento da Consultoria-Geral da União. O artigo 2º, inciso II, alínea c, item 6, dispõem sobre a estrutura organizacional do referido órgão, e prevê a Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal (Decreto nº 7.392, de 13 de dezembro de 2010, 2014).

Destarte, as primeiras Câmaras de Conciliação e Arbitragem, foram criadas, tendo por base a portaria nº 118 de 1º de fevereiro de 2007, que diz em seu artigo 1º:

Até que seja instituída câmara permanente e regulamentada a conciliação entre órgãos e entidades da Administração Federal, o Advogado-Geral da União poderá instalar câmaras de conciliação ad hoc com a finalidade de deslindar, na esfera administrativa, controvérsias entre órgãos e entidades da União, conforme prevê o parágrafo único do art. 11 da Medida Provisória nº 2.180-35, de 24 de agosto de 2001 (PORTARIA nº 118, de 1º de fevereiro de 2007).

O artigo 12, inciso VI, do decreto 7.392/2010, que trata da estrutura regimental da Advocacia Geral da União, diz que:

Art. 12. À Consultoria-Geral da União compete:
[...]

VI - promover, por meio de conciliação, mediação e outras técnicas de autocomposição, a solução dos conflitos, judicializados ou não, de interesse da Administração Federal; (Decreto nº 7.392, de 13 de dezembro de 2010, 2014).

Já o artigo 18 do referido decreto preceitua as competências da Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal:

A Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal compete:

I - avaliar a admissibilidade dos pedidos de resolução de conflitos, por meio de conciliação, no âmbito da Advocacia-Geral da União;

II - requisitar aos órgãos e entidades da Administração Pública Federal informações para subsidiar sua atuação;

III - dirimir, por meio de conciliação, as controvérsias entre órgãos e entidades da Administração Pública Federal, bem como entre esses e a Administração Pública dos Estados, do Distrito Federal, e dos Municípios;

IV - buscar a solução de conflitos judicializados, nos casos remetidos pelos Ministros dos Tribunais Superiores e demais membros do Judiciário, ou por proposta dos órgãos de direção superior que atuam no contencioso judicial;

V - promover, quando couber, a celebração de Termo de Ajustamento de Conduta nos casos submetidos a procedimento conciliatório;

VI - propor, quando couber, ao Consultor-Geral da União o arbitramento das controvérsias não solucionadas por conciliação; e

VII - orientar e supervisionar as atividades conciliatórias no âmbito das Consultorias Jurídicas nos Estados. (Decreto nº 7.392, de 13 de dezembro de 2010, 2014).

Desta forma, o referido decreto previa a resolução de conflitos, envolvendo órgãos da Administração Federal, por meio de Conciliação e Arbitragem.

Nas palavras de Bernardo:

Aprovada em 28 de julho de 2008, a Portaria no. 1.099 ampliou substancialmente o campo de atuação conciliatória da Advocacia-Geral da União, ao regulamentar a conciliação em sede administrativa de controvérsias de natureza jurídica entre a Administração Pública Federal e a Administração Pública dos Estados ou do Distrito Federal. A referida portaria, contudo, não comete à Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal – CCAF – o referido mister conciliatório entre os entes federativos.

Diversos conflitos jurídicos já foram submetidos à apreciação ao sistema conciliatório criado no âmbito da AGU3. Por ora, analisaremos no capítulo seguinte os procedimentos criados na instituição das Câmaras de Conciliação. (BERNARDO, 2014, p. 03)

Nesse sentido:

Cuida-se de modelo que se propõe a compor controvérsias de natureza jurídica, que envolvem entidades da Administração Federal indireta, bem como entre tais entes a União. É instrumento de busca de eficiência no modelo administrativo contemporâneo. É marco regulatório que identifica imaginação institucional a serviço da

concepção de novo modelo jurídico, centrado em premissas de instrumentalidade negocial. (DÁVILA, *apud* SAMPAIO, 2011).

Frise-se, que a conciliação feita pela Câmara da AGU, se limita seu campo de atuação as controvérsias de natureza jurídica, dos entes da administração pública (BERNARDO, 2014, p.03).

Com efeito, Costa nos explica como funciona a Câmara de Conciliação da AGU:

De forma resumida, pode-se dizer que assim funciona a CCAF: os órgãos, entidades públicas e entes políticos interessados encaminham manifestações escritas sobre a controvérsia acompanhadas da documentação pertinente e dos nomes dos respectivos representantes e após são realizadas reuniões conciliatórias, onde se procura preservar o interesse público e se alcançar a pacificação naquela contenda. O procedimento conciliatório é conduzido por um Advogado Público, que atua como conciliador. Caso haja acordo, este surtirá seus efeitos após a homologação do Advogado-Geral da União, devendo as partes com eficiência cumprir o que foi acordado, já que o litígio resultou da atuação e vontade conjunta de todos os diretamente envolvidos no conflito. (COSTA, 2013).

Portanto, cabe a CCAF, prevenir, reduzir o número de litígios judiciais que envolvem à União, suas empresas públicas, autarquias, fundações (Decreto, nº 7.392 de 13 de dezembro de 2010).

4 - O CONFLITO ENTRE ORGÃOS FEDERAIS

4.1 - Análise do conflito pela via administrativa

Como foi abordado no segundo capítulo, a Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal –CCAF, foi criada em 27 de setembro de 2007 e instituída pelo Ato Regimental n.º 05, de 27 de setembro de 2007, e tem por objetivos prevenir e reduzir o número de conflitos envolvendo os órgãos da administração indireta (AGU, 2012).

Faz-se mister frisar ainda, que quanto há controvérsia jurídica, no âmbito da CCAF, envolvendo órgãos da Administração Federal, caso não ocorra a conciliação, obrigatoriamente deverá ocorrer a arbitragem, por força do art. 18, inc. VI, do Decreto nº 7.392/2010, e art. 11 da Portaria AGU nº 1.281/2007, art. 12 da Lei nº 10.683/2003, e arts. 4º, 40 e 41 da Lei Complementar nº 73/93.

O referencial de gestão da CCAF explica exatamente quando ocorrerá a arbitragem:

Não havendo acordo, se a controvérsia envolver exclusivamente entes da Administração Pública Federal e a matéria controvertida tiver natureza exclusivamente jurídica, com a prévia anuência de todos os interessados, a CCAF poderá fazer a sugestão de arbitramento com o encaminhamento do processo para análise do Consultor-Geral da União. (BRASIL, 2013, AGU).

Desta forma, diversos e multifacetados são os conflitos envolvendo os entes políticos que tratam dos interesses das comunidades remanescentes de quilombos. Exemplo disso pode-se colher da observação feita por Nicolao Dino Neto:

Além dos já conhecidos e tormentosos conflitos relativos à competência para exercer o licenciamento ambiental, a implantação de unidades de conservação por entes políticos distintos também pode ensejar providências administrativas concomitantes e, por vezes, colidentes. Para ilustrar os problemas que poderiam advir da conjugação desordenada de medidas, basta considerar a implantação, por pessoas políticas diferentes, de duas unidades de conservação – uma de proteção integral e outra de uso sustentável – na mesma área (DINO NETO, 2013, p. 102).

Portanto, deve-se partir do exame de um modelo ideal de convergência de propósitos, sempre, com a participação das populações tradicionais, pois do contrário, serve apenas para aumentar os conflitos já existentes (DIAS, 2010, p.45).

Atualmente há setenta casos de sobreposição de áreas protegidas por populações tradicionais, sem, contudo, chegar a uma conclusão definitiva, o que

demonstra toda a complexidade do estudo ora apresentado (Abirached, Brasil, Shiraishi, 2010, p. 02).

Feitas as considerações iniciais, far-se-á, a análise dos conflitos intermediados pela Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal – CCAF, para se verificar os caminhos trilhados pelos órgãos federais nas resoluções de conflitos, envolvendo as comunidades remanescentes quilombolas e a consequente efetivação dos direitos elencados no artigo 68 da ADCT e demais legislações infra-constitucionais.

As comunidades remanescentes de quilombos de Machadinho, São Domingos e Família dos Amaros, na cidade de Paracatu, em Minas Gerais, estão instaladas no município desde o século XIX, e está em processo de demarcação pelo INCRA, com o relatório técnico de identificação e delimitação (RTID), contestado pela mineradora canadense Kinross Brasil Mineração S/A (MPF, 2014).

Segundo Nascimento:

[...] a mineradora, que tem avançado sobre o território quilombola, desrespeitando o direito daqueles que querem permanecer na terra. Além disso, no intuito de agilizar a liberação do território para desenvolver livremente suas atividades, a mineradora tem entrado em negociações isoladas de compra e venda com famílias dessas comunidades que, desacreditando na concretização do reconhecimento de seus direitos, preferem ceder aos interesses da mineradora, abandonando a luta pelo direito a terra, uma vez que é mais fácil receber uma boa quantia em dinheiro pelo pedaço de terra que ocupa. Diante desse fato, órgão e autarquias estatais tentam encontrar uma solução que atenda tanto aos quilombolas quanto à mineradora (NASCIMENTO, p. 98, 2013).

Desta forma, em março de 2011, a CCAF, por meio da Procuradora Luciane Moessa, juntamente com o INCRA a Fundação Cultural Palmares e o Departamento Nacional de Proteção Mineral – DNPM, foi realizada audiência para a tentativa de conciliação. No mesmo mês, o grupo da CCAF, juntamente com o promotor do Ministério Público Estadual (MPE/MG) elaboraram um Termo de Ajustamento de Condutas – TAC, na qual a empresa mineradora comprometeu-se a realizar suas atividades no perímetro de propriedade da empresa, além de seguir as normas relativas ao meio ambiente (MPF, 2014).

No caso em apreço, o conflito gira em torno da contestação dos relatórios feitos pelo INCRA e o DNPM (duas autarquias federais), representando o direito a exploração mineral por parte da mineradora Kinroos.

Neste sentido:

[...] o Comitê de Direitos econômicos, sociais e culturais, em 2003, manifestou preocupação com “discriminação arraigada” contra afro-brasileiros, povos indígenas e grupos de ciganos e quilombos e com o despejo forçado dos quilombos por empresas mineradoras e outras empresas comerciais (BALDI, 2010).

Com efeito, um dos questionamentos feitos na contestação da RTID, expedida pelo INCRA, foi sobre a “autoidentificação” expressa no Decreto 4.887/03. Sobre a importância da terra, para os remanescentes de quilombos, Nascimento diz que:

Várias podem ser as formas dessa melhoria da qualidade de vida, mas para as comunidades em questão, tanto essa melhoria quanto a garantia das mesmas condições para as gerações futuras só poderão ocorrer se essas comunidades estiverem estabelecidas em sua terra. É nesse aspecto que se pode observar o impasse de Paracatu. As terras que são garantias de sobrevivência aos quilombolas, assim como suas tradições e modo diferenciado de viver, também são alvo do interesse de desenvolvimento da mineradora.

Vê-se que a autoidentificação como quilombola passa pela certeza de vínculos entre os elementos do grupo e destes com a terra. Vínculos não se constituem de um dia para o outro; é necessário tempo (NASCIMENTO, p. 99, 2013).

Destarte, apesar da intermediação da Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal – CCAF, a efetiva titulação das três comunidades, Família dos Amaros, comunidade de Machadinho e São Domingos, não foi realizada, como pode-se observar dos processos nº 54170.008897/2003-48, 54170.000059/2004-15, 54170.003688/2005-70, de 2013 (INCRA, 2014).

Em 2004, a comunidade de Cunani, no Estado do Amapá, deu entrada na documentação junto ao INCRA para que fosse reconhecida como comunidade remanescente quilombola. Porém o INCRA não pôde concluir o processo pois parte da área em que a população reside, fazem parte da unidade de conservação do Parque Nacional do Cabo Orange, unidade de conservação de proteção integral (RACISMO AMBIENTAL, 2014).

Sobre o Parque Nacional do Cabo Orange :

O Parque Nacional do Cabo Orange (PNCO) foi criado pelo Governo Federal por meio do Decreto Nº 84.913 de 15 de julho de 1980. Possui uma área de 619.000ha, um perímetro de 590km e está localizado no extremo norte do Estado do Amapá na fronteira com a Guiana Francesa e na foz do Rio Oiapoque. Abrange parte dos Municípios de Calçoene (14,7%) e Oiapoque (9,8%) e está enquadrado dentro das coordenadas geográficas 4°35' e 02°48' latitude norte e 51°50' e 51°35' longitude W Gr. Possui uma faixa de cerca de 200km de extensão adentrando ao mar em 10km (5,4 milhas náuticas), sendo que 100% do litoral do Município de Oiapoque e 76% do litoral de Calçoene encontram-se no interior do PNCO (ICM-bio, p.11, 2010).

Nesta esteira, desde 2007, a Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal – CCAF, faz a intermediação do conflito envolvendo o INCRA e Fundação Cultural Palmares de um lado, e o Ibama e ICM-bio de outro. Desde então a CCAF, realizou audiências, na tentativa de conciliar os órgãos envolvidos, porém, no ano de 2013 o procurador da república Luis de Camões Lima Boaventura, expediu uma recomendação ao CCAF, pois a referida Câmara realizou as audiências sem a comunicação ou mesmo, a presença da comunidade envolvida (MPF, 2014).

No mesmo documento, o Procurador da República ressalta que “a comunidade do Cunani manifestou a insatisfação na morosidade e total falta de informações sobre o processo de regularização fundiária instaurado perante o Incra”, portanto, já passaram sete anos desde que a CCAF começou as tentativas de conciliação junto as autarquias em conflito, sem contudo, obter êxito (MPF, 2014).

Destarte, sobre a morosidade do aparelho estatal para resolver o impasse vivido pela comunidades quilombolas que vivem dentro de unidades de conservação, Dias diz que:

[...] mesmo já tendo transcorrido décadas desde a implantação dos parques nacionais, não houve reassentamento, indenização ou o estabelecimento de quaisquer normas e ações específicas destinadas a compatibilizar a presença da comunidade quilombola com os objetivos daquelas unidades de conservação. Até recentemente, o IBAMA e o ICMBio obstaram todas as tentativas de diálogo neste sentido, mesmo aquelas que contaram com a interveniência do Ministério Público Federal (DIAS, p. 57, 2010).

No Estado do Pará, no município de Oriximiná, vivem cinco comunidades remanescentes quilombolas, comunidade Abuí, Parana do Abuí, comunidade de Tapagem, Sagrado Coração e Mãe Cué, totalizando 187 famílias, todas elas vivendo na Beira do Rio das Trombetas (MPF, 2014).

Desta forma, Funes (2000), descreve as comunidades em apreço:

Falar em comunidades negras remanescentes de quilombos, no Rio Trombetas, Estado do Pará, é remeter a uma história marcada por conflitos, resistências de cativos que romperam com a sua condição social ao fugirem dos cacoais, das fazendas de criar, das propriedades dos senhores de Óbidos, Santarém, Alenquer e mesmo de Belém e outros centros urbanos. É navegar nas reminiscências vivas que marcam as experiências sociais e vivências dos afro-amazônidas, descendentes desses negros que constituíram no alto Trombetas os seus espaços, onde ser livre era possível (FUNES, p. 03, 2000).

Ocorre que as comunidades estão inseridas dentro (ou o contrário) da Reserva Biológica Rio das Trombetas, criada em 1979, constituindo-se em uma área de proteção integral. O órgão responsável pela reserva é o Instituto Chico Mendes de proteção da Biodiversidade (ISA, 2014).

Com efeito, pelo fato de que as comunidades supramencionadas encontram-se dentro da Reserva Biológica, o conflito entre INCRA e ICM-bio foi levado até a CCAF, pois o ICM-bio se opõem a concessão de títulos as comunidades que residem dentro da unidade de conservação. Todavia, as comunidades reclamam que o andamento da conciliação é feito a revelia da opinião dos agentes protagonistas da situação, que no caso, são as comunidades quilombolas (FIOCRUZ, 2014).

A última informação obtida sobre o deslinde do presente caso, é um documento expedido pelo ICM-bio datado de abril de 2013, tratando dos compromissos firmados e da agenda, ficando o INCRA responsável pela construção de uma proposta para solucionar o impasse entre os quilombolas e a sobreposição da Reserva Biológica Rio das Trombetas. Ficaram ainda de apresentar representantes institucionais para o CCAF (ICM-bio, 2014).

Nesse sentido o Ministério Público Federal requereu agilidade a CCAF, na resolução do conflito envolvendo INCRA e ICM-bio, por meio da conciliação ou arbitragem, tendo em vista a morosidade em que o processo se movimenta.

No caso das comunidades quilombolas de Oriximiná, também há interesses de terceiros, que dificultam o processo de regulamentação dos territórios a favor dos quilombolas. Exemplo disso é:

[...] os interesses minerários. Dados levantados junto ao Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM) em julho de 2011 indicam a existência de 94 processos minerários incidentes nas terras quilombolas em Oriximiná. Desse total, 10 deles já são concessão de lavra de bauxita e incidem nos territórios Alto Trombetas e Jamari/Último Quilombo/Moura.

Os processos minerários estão sobrepostos a seis dos oito territórios quilombolas, atingindo 34,6% de sua dimensão total. Os territórios quilombolas com maior proporção de área sob processo minerário são: Trombetas (77%), Ariramba (75,6%), Água Fria (72,4%) e Erepecuru (64,3%) (CPI – SP 2014).

E as empresas madeireiras:

Os territórios quilombolas já titulados nessa região apresentam-se como opção bastante atraente para as empresas madeireiras, uma vez que são constituídos por extensas áreas de floresta e têm sua situação fundiária regularizada. A comprovação da regularidade fundiária é uma das exigências da legislação ambiental brasileira para aprovar planos de manejo florestal. Tendo em vista a grande indefinição de direitos de propriedade na Amazônia tal exigência tem representado um entrave para a exploração florestal. Diante dessa situação, o setor madeireiro tem buscado áreas florestais com definição fundiária, como os territórios quilombolas titulados, terras indígenas e assentamentos de reforma agrária (CPI-SP, 2014).

Desta forma, percebe-se que além dos entraves administrativos para titulação das terras aos quilombolas, há também os interesses privados no uso e exploração da terra, seja por empresas ou por decisões políticas.

Nesse sentido:

Os conflitos envolvendo os bens ambientais são múltiplos, sendo também muito assimétricos, o poder, interesses e ideologias dos diversos atores sociais que dele participam. Ademais, os problemas socioambientais não se materializam por si sós, são construídos socialmente, e ordenados pelos atores e grupos sociais de forma que nem sempre correspondem aos riscos reais, e sim aos percebidos e reconhecidos. (DÁVILA, 2011).

Outro caso semelhante ao que ocorre no município de Oriximiná, é o conflito envolvendo o INCRA, o ICM-bio, a Fundação Cultural Palmares, o Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República – GSI/PR, quanto à sobreposição do território quilombola da Comunidade Quilombola Santo Antônio do Guaporé e da Reserva Biológica do Guaporé, no Estado de Rondônia (DAVILA, 2010).

A Reserva Biológica do Guaporé, foi criada pelo Decreto nº 87.587/82, possui 600.000 há, tem como órgão gestor o ICM-bio e pertence ao grupo das áreas de proteção integral (ISA, 2014).

Segundo Dávila:

Em 1993, o Ministério Público Federal (MPF) ingressou com Ação Civil Pública – ACP (processo nº 93.0000519-7 que tramitou perante da 2ª Vara Federal da Seção Judiciária do Estado de Rondônia) em face da União, do Ibama e da Fundação Nacional do Índio (Funai), requerendo fosse imposta obrigação de fazer no sentido de demarcar a reserva, retirar invasores e manter vigilância sobre área indígena encravada nos limites da unidade de conservação, tendo sido julgado procedente em parte o pedido, mantida a sentença em grau de recurso, tão apenas com redução do valor da multa diária por descumprimento da obrigação (DÁVILA, 2010).

E continua:

Durante a execução do referido julgado, foi noticiada a presença de comunidade quilombola dentro do perímetro da unidade de conservação, tendo o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incrá), na oportunidade, iniciado os procedimentos objetivando a identificação, o reconhecimento, a delimitação, a demarcação e a titulação das terras ocupadas, nos termos do art.3º, do Decreto n.4487, de 20/11/2003 (processo administrativo n.54300.00746/2005-81) (DÁVILA, 2010).

Desta forma, já em 2007 a CCAF, foi acionada para intermediar o conflito envolvendo novamente INCRA e ICM-bio. Nesta esteira:

A CCAF realizou diversos esforços objetivando atingir o consenso entre os órgãos públicos. Este consenso, porém, dependeria de renúncia parcial da política pública a cargo das respectivas autarquias. Por um lado, a Rebio Guaporé é unidade de conservação de proteção integral – com posse e domínio públicos, não admitindo a presença humana, nos termos do Sistema Nacional de Unidade de

Conservação - SNUC (Lei 11.516, de 28/08/2007). Por outro, o RTID é o documento que identifica os limites do território da comunidade quilombola, “devidamente fundamentado em elementos objetivos, abordando informações cartográficas, fundiárias, agronômicas, ecológicas, geográficas, socio-econômicas, históricas, etnográficas e antropológicas, obtidas em campo e junto a instituições públicas e privadas” (Instrução Normativa Incra n.57, de 20/10/2009). (DÁVILA, 2010).

Destarte, a controvérsia perdurou por anos com o INCRA defendendo o direito da comunidade quilombola a 41.000 ha e a proposta do ICM-bio de apenas 3.495 ha. Porém o MPF determinou a imediata titulação dos 3.495 ha, sem prejuízo do restante da área ao final do conflito e o direito de participar da arbitragem (CPTN, 2014).

Na mesma esteira, o ICM-bio, em documento elaborado pelo Comitê Gestor da entidade diz que:

Em julho/2011 os trabalhos foram retomados, e no mesmo mês houve Audiência Pública da CCAF na Comunidade Santo Antônio. A Comunidade apresentou na Câmara uma contraproposta definindo que o território fosse da Ilha de Terra Firme mais extensão até “Colocação Três Casas” e “Zé Preto”. Depois de vistoria da área após a audiência (CCAF, ICMBio, INCRA, GSI, lideranças comunitárias) e diligência complementar (ICMBio, INCRA e Comunidade) para checagem das coordenadas da área proposta, em novembro deste ano foi apresentado Relatório da atividade e mapa demonstrativo sugerindo que a divisão ocorra da seguinte forma:

-Área resultante: 7.209,49ha.

-Área da Reserva Biológica: 615.771,55ha

Os membros do Comitê Gestor do ICMBio se manifestam favoravelmente à proposta a ser submetida à Câmara de Conciliação no próximo dia 07 de dezembro de 2011 para elaboração e assinatura de Termo de Conciliação pelos Presidentes e AGU com vistas a subsidiar a elaboração e encaminhamento de minuta de Projeto de Lei. (ICM-bio, 2014).

A comunidade remanescente quilombola de Mumbuca, fica no município de Jequitinhonha, em Minas Gerais. A comunidade tem 75% dos oito mil hectares pleiteados em sobreposição com a Reserva Biológica da Mata Escura, criada pelo Decreto em 2003 (INCRA 2014).

Neste sentido:

A comunidade é composta por três núcleos de moradia: Laranjeira – o maior, onde se encontram a igreja, a casa paroquial, a farinha e

a escola –, Mumbuca e Cachoeira. Há outros dois núcleos no entorno: Escuta e Vai Quem Quer. No quilombo há 54 famílias, totalizando 204 habitantes. No núcleo de Laranjeira, a maioria das construções é de tijolos e telhas. No entanto, há cerca de cinco moradias de pau-a-pique e sapé. A comunidade possui energia elétrica, uma escola de ensino fundamental e uma turma de alfabetização de jovens e adultos. (CEDEFES, 2014).

Portanto, há mais um conflito entre as autarquias federais, no caso o INCRA e o ICM-bio:

Em 2007 o ICMBIO enviou um ofício à Advocacia Geral da União (AGU) solicitando sua intervenção no processo, por meio da Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal (CCAF), órgão da Consultoria Geral da União, cujo objetivo institucional seria evitar litígios entre órgãos e entidades da administração Federal (no caso ICMBIO representando a Rebio Mata Escura e INCRA, representando o interesse dos quilombolas). Esse deslocamento das negociações para a CCAF causou mais um grande impacto negativo para a comunidade interessada que é, nesse novo âmbito, impedida de participar das reuniões de negociação. As reuniões de conciliação são restritas aos órgãos da Administração Pública Federal, Estadual e Distrital, bem como entidades federais, o que centraliza o processo entre INCRA e ICMBIO e exclui a representação direta da comunidade por suas lideranças. Até hoje mantém-se a exclusão da presença dos quilombolas de qualquer processo de conciliação. (RACISMO AMBIENTAL, 2014).

Destarte, até o encerramento da presente pesquisa a resolução do conflito territorial entre a comunidade quilombola Mumbuca, representada pelo INCRA, e a Rebio Mata Escura, representada pelo ICM-bio não tinha sido solucionada pela Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal.

Há ainda a comunidade remanescente de quilombos de São Roque, ou Pedra Branca, localizada nas cidades de Praia Grande, em Santa Catarina e Mampituba, no Rio Grande do Sul. Neste caso parte do território quilombola está em sobreposição ao Parque Nacional de Aparados da Serra e Serra Geral, Parque este que fica parte em Santa Catarina e parte no Rio Grande do Sul

Segundo Dias, trata-se:

de uma comunidade rural, formada por descendentes de escravos, que se estabeleceram no local há mais de cento e oitenta anos, que teve sua dinâmica de vida, seus modos de viver e seus meios de subsistência radicalmente alterados pela implantação de dois

parques nacionais. Em decorrência das limitações impostas a partir da implantação destas unidades de conservação houve um grande êxodo e a própria existência da comunidade ficou ameaçada. Os membros da comunidade tiveram que buscar estratégias diversas de sobrevivência, que descaracterizam seus valores culturais e seus modos de vida tradicionais (DIAS, 2010, p. 48).

Portanto, no caso da comunidade São Roque, há um conflito entre INCRA e ICM-bio, o primeiro em proteger os direitos territoriais da comunidade e o segundo defendendo a conservação dos parques. Em 2004, foi fornecida pela Fundação Cultural Palmares a certidão de autorreconhecimento, e em seguida o INCRA deu início ao processo previsto no Decreto 4.887/03, que resultou em uma área de 7.327,6941 hectares (DIAS, 2010, p. 50).

Nesta esteira, foi aberto o prazo de 90 dias previsto para as impugnações ao RIDT, que foi impugnado por proprietários de terras particulares e também pelo IBAMA, que foram rejeitadas pelo INCRA (DIAS, 2010, p.51).

Desta forma, o conflito foi levado até a CCAF que:

Após a realização de algumas reuniões, com participação restrita aos representantes dos órgãos públicos federais envolvidos, acordou-se que o ICMBio deveria elaborar uma proposta de Termo de Compromisso, conforme prevê o art. 42 da Lei nº 9.985/2000. Depois de alguma hesitação, o ICMBio apresentou uma proposta de Termo de Compromisso à comunidade. De acordo com esta proposta inicial, o ICMBio se limitaria a autorizar que os membros da comunidade continuassem a plantar nas áreas atualmente cultivadas e a residir nas áreas ocupadas, podendo reformar suas casas, desde que essas reformas não implicassem em ampliação de área construída. Por esta proposta continuaria vedada a implantação de novas roças, mesmo em áreas já cultivadas, que estão em pousio (DIAS, 2010, p. 61).

Depois de diversas negociações entre o INCRA e ICM-bio, intermediado pela CCAF, onde, em síntese, o ICM-bio apresentou proposta que satisfazia boa parte das reivindicações da comunidade São Roque, porém:

a proposta do ICMBio, na Cláusula Nona, inciso II, ressalva: “A assinatura deste documento não caracteriza reconhecimento por parte do ICMBio da regularidade da ocupação do signatário ou de quaisquer direitos dela decorrentes, que serão aferidos no momento oportuno” (DIAS, 2010, p.64).

Desta forma, em reunião realizada em 2009, junto ao MPF, a comunidade resolveu não aceitar a proposta feita pelo ICM-bio, por, entre outros motivos, a referida autarquia não reconhecer a comunidade como grupo étnico diferenciado e por não permitir a participação do INCRA (DIAS, 2010, p.64).

4.1.1 - 6ª Câmara de Coordenação e Revisão do MPF.

Conforme a resolução nº 20 do Conselho Nacional do Ministério Público Federal, as Câmaras de Coordenação e Revisão do MPF, são órgãos setoriais, organizadas por matéria. A Câmara que será estudada na presente pesquisa é a 6ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal, pois a mesma trata das comunidades tradicionais como índios e quilombolas (MPF, 2014).

Desta forma, a 6ª Câmara do MPF é dividida em grupos de trabalho e são instituídas para aprofundar temas específicos de interesse da câmara:

As atividades dos GTs, de caráter eminentemente prático, são voltadas, por exemplo, à elaboração de roteiros de atuação, consistentes em documentos que, após contextualizar determinados fatos, forneçam informações e diretrizes, não vinculantes, que sirvam de orientação e possam garantir uniformidade e coerência ao exercício das atribuições da instituição em matérias relacionadas a populações indígenas e comunidades tradicionais. Além disso, os GTs acompanham políticas públicas, projetos de leis e outros atos normativos; representam a Câmara em eventos ligados à temática específica do GT, sempre que designados; e tratam de outros assuntos a eles pertinentes, intervindo, quando necessário, para resguardar os interesses da 6ª Câmara (MPF, 2014).

Nesse sentido, a 6ª Câmara do MPF está presente na maioria dos conflitos envolvendo comunidades quilombolas, expedindo recomendações, termos de ajustamento de condutas, até ações civis públicas, para resguardar os interesses das comunidades quilombolas.

4.2 - O caso das regularizações fundiárias

No tópico anterior, foi analisado o conflito pela via administrativa e conseqüentemente, os principais problemas vivenciados pelas comunidades quilombolas no que concerne a demarcação e titulação das suas terras. Com efeito, faz-se necessário uma breve exposição do problema e do direito e principalmente, da importância da terra para os remanescentes de quilombos.

Inumeros são os problemas que as comunidades remanescentes de quilombos enfrentam para garantir seu direito à terra. A burocracia para expedição dos títulos de posse, fazendeiros, grileiros de terra, partidos políticos, dentre outros, são permanentes entraves para a garantia de sobrevivência destas comunidades.

Daniel Sarmiento elaborou um parecer a respeito da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3239, proposta pelo PFL, que foi posteriormente rebatizado de Democratas, contra o decreto nº 4.887/2003, que regulamentou o procedimento de identificação e demarcação das terras ocupadas pelos remanescentes de quilombos. Dentre outros pedidos, a ADIn alegava a inconstitucionalidade do emprego do critério de Auto-atribuição para identificação dos remanescentes de quilombos e principalmente a “ invalidade da caracterização das terras quilombolas como aquelas utilizadas para a reprodução física, social econômica e cultural do grupo étnico”, previsto no artigo 2º, § 2º do decreto 4.887/2003. (SARMENTO, 2006).

Mais adiante, no mesmo parecer, Sarmiento coloca a importância da terra para as comunidades tradicionais pois “não se trata apenas de moradia, que pode ser trocada pelo indivíduo sem maiores traumas, mas sim do elo que mantém a união do grupo”, daí vem a importância da regularização fundiária para as comunidades remanescentes de quilombos (SARMENTO, 2006).

Destarte, para entender a luta histórica pelo direito a terra travada pelos remanescentes de quilombos, pode-se citar texto contido na cartilha elaborada pelo programa Brasil Quilombola:

A luta contemporânea dos quilombos pela implementação de seus direitos territoriais representa o reconhecimento do fracasso da realidade jurídica estabelecida pela “Lei das terras”, que pretendeu moldar a sociedade brasileira na perspectiva da propriedade privada de terras. A noção de terra coletiva, tal qual são pensadas as terras de comunidades quilombolas, desestabiliza o modelo de sociedade baseado na propriedade privada como única forma de acesso e uso da terra. A incorporação no Estado da perspectiva privada da terra, exclui vários outros usos e relações com o território, tal como o dos povos indígenas e das comunidades quilombolas.

Em uma análise crítica Rocha diz que:

O que justifica o exercício do direito a propriedade das comunidades quilombolas é a relação direta com o objeto por meio da posse, portanto, não é a propriedade enquanto domínio que legitima a posse, mas o inverso, a posse, o uso efetivo do bem, como utilidade social, é que legitima a propriedade, daí, essencial a intervenção do Estado em lhe consolidar inclusive, se necessário por meio da desapropriação (ROCHA, 2006, p.131).

Destarte, a Constituição Federal preceitua, em seu artigo 6º que a moradia é um direito social, desta forma deve-se apostar na posse coletiva, permitindo “o acesso à estabilidade em caráter comunitário do exercício da propriedade popular”, que é a característica das comunidades quilombolas (ROCHA, 2006, p. 132).

Com efeito, há aqui uma nova modalidade de posse, totalmente diferente da propriedade civilista, privada, pois os títulos quilombolas são coletivos, portanto um exercício coletivo constitucional previsto no artigo 68 da ADCT (ROCHA, 2006, p. 133).

Neste sentido:

[...] em se tratando de comunidades, a propriedade não tem sido nem a forma pública, estatal, nem aquela tradicional, ou seja, a privada, de feição civilista dos códigos. Especialmente no caso do Judiciário brasileiro, isto é um enorme desafio, quando se tem em conta que: a) boa parte dos casos de posse ou mesmo de terras indígenas são decididos com a mera exibição do título de propriedade (esquecendo a distinção entre ambos os institutos), com evidente prevalência desta última sobre a primeira; b) as comunidades utilizam um mesmo espaço territorial de forma coletiva, nem sempre com fronteiras individuais claramente destacáveis, o que vai contra toda uma formação jurídica privatista; c) tem-se destacado pouco a função socioambiental da propriedade (art. 186, CF), o que implica preservação ambiental, respeito a relações de trabalho (não-utilização de trabalho escravo, portanto) e

aproveitamento adequado e racional; d) a visão jurídica tradicional tem associado “terra” a “mercadoria” (BALDI, 2010).

4.3 – Análise do conflito pela via judicial

A análise feita na presente pesquisa, foi baseada em seis acórdãos selecionados, emitidos pelos Tribunais Regionais Federais brasileiros, sobre litígios envolvendo as comunidades remanescentes de quilombos, pois o artigo 109, inciso I da Constituição Federal determina que nos casos em que figurar como parte a administração indireta, a competência para julgamento será da Justiça Federal.

O TRF da 4ª Região, julgou Agravo de Instrumento nº 5007329-09.2012.404.0000/RS (BRASIL, 2014 a), em que declarou a constitucionalidade do Decreto 4.887/03, e a legalidade da notificação para contestação da RDIT, pois os Agravantes, ruralistas, desde o início sabiam dos trabalhos do INCRA, como se pode ver no voto do desembargador:

O exame da questão vai além da mera tentativa de realização de notificação pessoal dos associados da agravante, sendo necessária uma breve análise de todo o processo administrativo, ainda que em sede de cognição sumária.

Diante de toda documentação acostada, tem-se que, desde o início do processo administrativo, houve resistência por parte dos agravantes. Nesse sentido, inicialmente, tem-se diversas notícias de jornal (Evento 1, Processo Administrativo 9 e 10), indicando o descontentamento dos ruralistas que se organizavam para formar acampamentos e barreiras com a finalidade de impedir os trabalhos do INCRA. Tais informações foram corroboradas pelas declarações de funcionário da Superintendência do INCRA, perito federal agrário e engenheiro agrônomo perante o MPF, que relataram como se deu as tratativas para a realização do levantamento fundiário no Quilombo das Palmas, ocasião em que a equipe enfrentou forte resistência dos proprietários e até ameaças de morte. Ainda, a demora para a conclusão do relatório técnico foi atribuída, entre diversas causas, à tensão existente na região, o que gerou a impossibilidade de ingresso dos membros da comissão por oposição dos ruralistas, conforme declarou o coordenador de projetos especiais do INCRA (Evento 1, Processo Administrativo 14). Essas

são apenas algumas peças que documentam o tumulto que envolveu tal procedimento desde o princípio, ao contrário do que afirma o agravante.

Após a confecção do relatório técnico, seria necessária a notificação pessoal dos ocupantes e possíveis detentores de títulos de domínios inseridos na área objeto do procedimento administrativo. Em virtude do cenário já descrito, o INCRA tentou evitar enviar seus funcionários para efetuar tal tarefa, conforme bem informou o Superintendente Regional daquele órgão em ofício juntado no Evento 1 - Processo Administrativo 31. Para tanto, buscou-se a via dos Correios, que informaram não prestar o serviço de correspondência com aviso de recebimento na região, o que demandou o planejamento de uma ação para o ingresso na região em segurança, com o auxílio policial. A resistência foi confirmada pela recusa dos proprietários encontrados pelos funcionários do INCRA em receber a notificação.

Em outro acórdão do TRF 4º, houve julgamento da Apelação Cível nº 5020546-33.2010.404.7100 (BRASIL,2014 b), do caso da comunidade quilombola dos Silva, em que se pleiteava indenização para terceiro, tendo em vista um decreto presidencial. Entenderam os desembargadores, pela inteligência do artigo 68 da ADCT, que não há que se falar em indenização quando a área a ser desapropriada, já é dos quilombolas, conforme laudo fornecido pelo INCRA:

EMENTA: INCIDENTE DE ARGÜIÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE. DECRETO PRESIDENCIAL DE 26 DE OUTUBRO DE 2006. DECLARAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL DA ÁREA OCUPADA PELA COMUNIDADE REMANESCENTE DE QUILOMBO FAMILIA SILVA. VIOLAÇÃO AO ARTIGO 68 DO ADCT. Acolho preliminar suscitada pelo Ministério Público para argüir a inconstitucionalidade do Decreto Presidencial de 26 de outubro de 2006. Entendo pela impossibilidade jurídica da ação de desapropriação proposta pelo INCRA, uma vez que a terra em questão foi caracterizada como terra de quilombos, na forma do artigo 68 do ADCT. Assim, não há que se falar em indenização pelas terras, que são por força do texto constitucional, de propriedade das comunidades remanescentes dos quilombos. A ordem constitucional, sob o primado dos direitos humanos, assegura aos remanescentes das comunidades dos quilombos a titulação definitiva de imóvel sobre o qual mantém posse de boa-fé, consoante expressamente previsto no artigo 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. A forma como o Poder Executivo, por meio de Decreto, entendeu de indenizar proprietários que estivessem nessas terras que fossem reconhecidas como remanescentes de comunidades, foi, a meu entendimento, na contramão de toda a Constituição, porque não fala o texto constitucional que a maneira de reconhecimento dessas terras seria por intermédio de uma desapropriação. (TRF4, AC 5020546-33.2010.404.7100, Terceira Turma, Relatora p/ Acórdão Maria Lúcia Luz Leiria, juntado aos autos em 12/05/2011)

A respeito da competência administrativa, o TRF 4º na Apelação Cível nº 2008.71.07.001931-1/RS (BRASIL, 2014 c), para figurar como pólo passivo de uma Ação Civil Pública, em que o ICM-bio, alegava não ser parte legítima para figurar na ação tendo em vista sua recente criação, devendo o Ibama figurar no pólo passivo. O pedido foi rejeitado em atenção ao princípio da continuidade do serviço público:

EMENTA: PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. COMUNIDADES QUILOMBOLAS. LEGITIMIDADE. É legítimo o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade para compor o polo passivo de ação civil pública ajuizada para a tutela de direitos dos remanescentes das comunidades dos quilombos existentes nos Parques Nacionais da Serra Geral e dos Aparados da Serra. Tendo em conta a ausência de estruturação da nova autarquia um mês após a sua criação, não se justifica a extinção de ação, sem resolução do mérito, pelo argumento de que proposta em face do IBAMA, eis que ainda atuava em atenção ao princípio da continuidade do serviço público. Recurso provido para que se promova a substituição no polo passivo da ação. Pedido de antecipação da tutela não conhecido. (TRF4, AC 2008.71.07.001931-1, Quarta Turma, Relatora Marga Inge Barth Tessler, D.E. 19/01/2011)

Na Apelação Cível nº 0002501-60.2008.4.03.6002 (BRASIL, 2014 d), julgada pelo Tribunal Regional Federal da 3ª Região, trata-se de tentativa de sustação de processo administrativo feito pelo INCRA, para demarcação e titulação de comunidade quilombola, dentro de propriedade particular. O juízo de primeiro grau entendeu que passados mais de 17 anos que os particulares são proprietários da terra, não pode o INCRA adotar procedimento administrativo visando anular o ato em desfavor do direito de propriedade de particulares. Diz ainda que “a Constituição não qualificou as terras remanescentes das comunidades de quilombos como inalienáveis e indisponíveis, e os direitos sobre elas, imprescritíveis, tal como fez com terras tradicionalmente ocupadas pelas comunidades indígenas”. Desta forma, decidiu o Tribunal:

ADMINISTRATIVO. COMUNIDADE REMANESCENTE DE
 QUILOMBO. ATO ADMINISTRATIVO. PRESUNÇÃO DE

LEGITIMIDADE E VERACIDADE. TÍTULO RATIFICATÓRIO. PROCESSO ADMINISTRATIVO. VALIDADE. DECADÊNCIA. PRESUNÇÃO "JURIS TANTUM" DO REGISTRO.

1. O ato administrativo goza de presunção de legitimidade e veracidade, justificando-se a pretensão do INCRA de investigar se a área é ou não remanescente de quilombos, pois em decorrência desse atributo presumem-se verdadeiros os fatos alegados pela Administração. Também se presume verossímil o "título ratificatório" emitido pelo INCRA aos particulares, mas o processo que o antecede tem por objetivo verificar questões de segurança nacional e agrárias, de modo a verificar se o imóvel cumpre as determinações do Estatuto da Terra e se está apto a cumprir a função social da propriedade.

2. Inexistente nos autos prova inequívoca de que a área objeto de litígio pertence ou não à comunidade quilombola, é injustificável a alegação de nulidade do procedimento de identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos de que trata o art. 68 do ADCT, regulamentado pelo decreto n.º 4.887/2003.

3. Deflagrado o processo administrativo, a questão será analisada em todo o seu aspecto, com a devida observância do contraditório e da ampla defesa, quando então poderá se definir se o imóvel integra ou não a comunidade quilombola. Precedente do E. TRF da 5ª Região.

4. O decreto n.º 4.887/2003, art. 17, incorporou ao ordenamento jurídico pátrio os caracteres da inalienabilidade, indisponibilidade e imprescritibilidade das terras remanescentes das comunidades de quilombos. Seja por expressa previsão formal na legislação, seja porque a Constituição explicitamente diz ser dever do Estado a emissão dos títulos de propriedade definitiva aos remanescentes das comunidades dos quilombos (ADCT, art. 68), não há que se falar em decadência do direito dos quilombolas de reaverem as terras.

5. O registro do título translativo no Registro de Imóveis não gera presunção absoluta do direito real de propriedade, apenas relativa (CC/1916, art. 527 e CC/2002, art. 1.231). Na hipótese dos autos, não há que se apegar ao fato de haver título ratificatório com força de escritura pública outorgado pelo INCRA à particular em 1983, para retirá-lo do domínio público. Mesmo que os particulares sejam portadores de título, ele poderá ser inoponível à União, mesmo sendo a transcrição imobiliária muito antiga, uma vez que a titularidade de áreas remanescentes de quilombos tem natureza originária.

6. É indevido excluir do processo administrativo n.º 54.290.000373/2005-12 o imóvel em litígio, sendo devido aguardar a deflagração de regular processo administrativo no qual poderá se definir se o imóvel integra ou não terra remanescente das comunidades quilombolas, inclusive para fins do art. 68 do ADCT.

7. Preliminares rejeitadas. Apelação do INCRA a que se dá provimento. Apelação de Francisco Seiki Arakaki e Valter Arakaki a que se nega provimento. Decisão de concessão de tutela antecipada suspensa.

(TRF 3ª Região, PRIMEIRA TURMA, APELREEX 0002501-60.2008.4.03.6002, Rel. DESEMBARGADOR FEDERAL JOSÉ

LUNARDELLI, julgado em 21/06/2011, e-DJF3 Judicial 1
DATA:08/07/2011 PÁGINA: 270)

Em outra decisão o TRF 3ª Região julgou Agravo de Instrumento nº 2006.03.00.029172-9/SP (BRASIL, 2014 e), em que figuravam como partes o estado de São Paulo e a comunidade quilombola do Bairro Santo André. O estado de São Paulo queria criar um núcleo de ecoturismo em território pertencente a comunidade acima citada. O relator assim se manifestou:

[...] É certo que seria insensato impedir a visitação turística das cavernas e mais ainda proibir que pesquisas científicas nelas se realizassem; aliás, a "Caverna do Diabo" é visitada desde 1961, embora apenas quatrocentos (400) metros estejam abertos ao público. Há empresas que promovem o turismo espeleológico para a região do "Petar", onde está a "Caverna do Diabo". Felizmente, a maioria dessas empresas e grande parte dos visitantes desenvolveram uma "consciência ecológica", que impõe o respeito para com a natureza. A situação desastrosa de anos atrás quanto ao descaso para com as coisas da natureza melhorou, mas não terminou.

[...]E o que será da rica cultura dos descendentes de escravos que moram na zona rural da região, as comunidades quilombolas de Ivaporanduva, Pedro Cubas, André Lopes (ora agravada), São Pedro, Sapatu, Nhunguara? É claro que nem a Secretaria do Meio Ambiente e menos ainda o Banco Interamericano de Desenvolvimento pensaram neles.

No Estado de São Paulo são contabilizadas 48 áreas quilombolas, mas ao que se sabe apenas cinco delas receberam títulos de terra regularizando documentalmente aquilo que a Constituição assegura. É que a burocracia governamental sofre pressão dos agronegócios para negar ou retardar a regularização fundiária dos quilombos; isso alia-se ao racismo declarado da sociedade brasileira que, paradoxalmente, embora miscigenada, discrimina os negros.

O presente instrumento e a ação que lhe deu causa tornam visível a dificuldade que a sociedade brasileira tem em resgatar os erros do seu passado. A sociedade brasileira atual é um "caldo de cultura" onde se misturam os descendentes de portugueses que vieram para as terras d'El Rey não para colonizar, mas para explorá-las; os descendentes dos chamados "silvícolas", confinados em áreas pequenas e mantidos à margem dos progressos materiais e mesmo sociais de nossos tempos; os descendentes daqueles milhões de negros arrancados de suas terras e de suas famílias e trazidos debaixo de chicote para servir de mão-de-obra em favor das "bocas inúteis" que formavam a sociedade imperial, com sua nobreza "de araque"; de milhões de imigrantes e seus descendentes, os primeiros nada mais sendo que foragidos de pelo menos umas das "bestas do Apocalipse", a guerra, a fome e a peste; finalmente, os aventureiros. Pois bem. Essa massa de pessoas vive em conflitos perenes ou mal resolvidos, disfarçando com samba e futebol uma agressividade

latente e uma violência manifesta. E finalmente, com pura demagogia busca esconder um racismo severo que permeia todos os segmentos sociais - sem exceção - e que faz vítimas preferenciais dessa sociedade heterogênea os pobres e os "não brancos".

Destarte, no julgamento pelo TRF da 1ª Região, do Agravo de Instrumento nº 0045829-92.2007.4.01.0000 (BRASIL, 2014 f), tem-se mais um conflito agrário, envolvendo comunidade quilombola e particulares detentores de terra. No caso em apreço, os desembargadores entenderam, baseados no relatório emitido pelo INCRA, que as terras pertenciam efetivamente a comunidade quilombola. Acrescente-se a isso, os desembargadores, não decidiram apenas com base nos artigos do Código de Processo Civil, indo além, fundamentaram suas decisões com base no artigo 68 da ADCT, como se pode ver:

Ainda que se analise a demanda sob a ótica exclusiva dos artigos que regulamentam a posse no âmbito do Código de Processo Civil, não há como dar guarida à pretensão da autora, pois, posse por posse, certamente a dos remanescentes dos quilombolas é mais velha, vez que remonta à época da escravidão, não havendo fundamento jurídico que autorize a reintegração de posse pretendida, ao menos nesta fase processual. A prova histórica baseada em livros sobre os primeiros conventos instalados no Brasil revela que a comunidade sobrevive na região há quatro séculos e guarda a identidade étnica quilombola, portanto, tempo superior às três décadas de posse da agravada.

Percebe-se portanto, que das decisões judiciais estudadas na presente monografia, caminha-se, pelo menos no âmbito dos Tribunais Regionais Federais, pela efetivação do preceituado no artigo 68 da ADCT.

5 - CONSIDERAÇÕES FINAIS

Para que possamos entender a dimensão do conflito de interesses gerado pelas competências de cada órgão político, como por exemplo, a implantação de uma área de conservação pelo ICMBio e um território quilombola, faz-se necessário o exame, pela perspectiva de uma convergência de propósitos entre proteção ambiental e desenvolvimento, no caso do presente estudo, do direito de populações tradicionais, é a garantia do modo de vida e a reprodução cultural destas comunidades, entrecruzando biodiversidade e sociobiodiversidade (NETO, 2013, p.103).

Portanto, há um problema no conceito e interpretação da biodiversidade e conseqüentemente, o caminho seguido por cada uma das autarquias envolvidas no universo dos territórios quilombolas: a corrente protecionista, com um enfoque preservacionista e a corrente conservacionista, que entende a biodiversidade em consonância com a presença humana (VILELA, 2013, p. 23).

Com efeito, para que se entenda essas correntes seguidas principalmente pelos órgãos responsáveis pela proteção do meio ambiente, faz-se necessário o amparo na obra clássica de Carlos Antônio Diegues, onde o modelo protecionista criado inicialmente em parques ecológicos americanos e exportado para outros países, entrou em conflito com a realidade dos países latino-americanos, pois a maioria das florestas são ocupadas por indígenas e outras comunidades tradicionais (DIEGUES, 2008, p.15).

Com efeito, a visão protecionista diz que “toda relação sociedade natureza é degradadora e destruidora do mundo natural e selvagem” (VILELA *apud* DIEGUES, 2013, p.32).

Ocorre que as atividades realizadas pelas comunidades quilombolas tem baixo impacto ambiental, como foi demonstrado no desenvolvimento da pesquisa, pois geralmente são vinculadas a agricultura, a pesca e o extrativismo.

Além disso, pelo fato dessas famílias estarem muitas vezes há séculos habitando essas áreas, contribui de forma positiva para a conservação da natureza.

Neste sentido as soluções encontradas para que sejam efetivadas as políticas públicas referentes as comunidades quilombolas e a solução dos conflitos gerados entre os órgãos federais são o olhar com uma perspectiva socioambiental, reconhecendo as comunidades quilombolas como agentes de direito.

Faz-se necessário, portanto, que os órgãos competentes planejem de forma sistêmica e integrada a criação de áreas protegidas com um olhar cultural e socioambiental, para que se evite a sobreposição de UCs, com territórios de populações tradicionais e que, as mesmas sejam ouvidas, pois são as maiores interessadas (ABIRACHED, BRASIL, SHIRAISHI, 2010).

Além disso, é necessário também o reconhecimento do povo negro como agente construtor da sociedade brasileira, pois a economia brasileira foi baseada e sustentada em grande parte, pelo trabalho negro, por meio do escravismo.

Com efeito, segundo dados do balanço feito pelo Instituto Pró Índio, a política feita pelo governo Federal, nas regularizações dos territórios quilombolas é “extremamente falha”, pois o INCRA não tem conseguido cumprir as metas estabelecidas nos próprios planos de gestão ou então, utilizar as dotações orçamentárias já aprovadas. O que acontece é que não está sendo garantido os meios para que os processos tenham andamento. As dificuldades estão em diversas etapas do processo, como limitações operacionais para confeccionar as RTIDs, ou para avaliar os imóveis desapropriados. Portanto, é preciso que o Governo Federal reconheça a grandeza do problema e dê efetiva atenção aos direitos dos quilombolas, para que seja cumprido o direito fundamental disposto no artigo 68 da ADCT.

Apesar do relativo “desleixo” com que o Governo Federal trata os problemas envolvendo as comunidades quilombolas, ações como a do Ministério Público Federal, fiscalizando, os agentes envolvidos nos conflitos territoriais dos quilombos, propondo soluções para garantir a posse da terra aos quilombos e demais políticas públicas, a ação de órgãos não governamentais como o Instituto Socioambiental, a Comissão Pró Índio de São Paulo, associações quilombolas, vem fortalecendo e dando voz a essas comunidades para que o direito fundamental de acesso e permanência a terra seja cumprida.

A Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal, também contribui para a agilidade na resolução dos conflitos, porém a análise das

indicações dos processos de conciliação em curso na AGU, aponta para uma dificuldade muito grande em compatibilizar direitos ambientais e direitos culturais, sendo necessário, como já foi mostrado na pesquisa, de uma harmonização entre os princípios e os instrumentos legais que regulamentam os direitos quilombolas.

Destarte, cumpre salientar que há uma dificuldade muito grande em obter informações sobre as resoluções dos conflitos intermediados pela CCAF, haja vista o site da AGU, não tem uma organização precisa dos pareceres dados pela Câmara de Conciliação e Arbitragem, tendo o pesquisador que se socorrer em outros sites e informativos para obter informações e matérias sobre as conciliações.

No decorrer da pesquisa, constatou-se também no geral, que os tribunais brasileiros observam o artigo 68 da ADCT, como direito fundamental e quando a controvérsia gira em torno do preceituado no referido dispositivo, decidem favoravelmente aos quilombolas.

Desta forma, cabe dizer que os remanescentes de quilombos, além de serem pessoas com capacidade e pleno direito, são patrimônio imaterial da Nação.

REFERÊNCIAS

ABIRACHED, Carlos Felipe de Andrade, BRASIL, Daniel, SHIRAISHI, Juliana Costa. **Áreas Protegidas e Populações Tradicionais: Conflitos e Soluções**. V Encontro Nacional da Anppas 4 a 7 de outubro de 2010 Florianópolis - SC – Brasil. Disponível em: <http://www.anppas.org.br/encontro5/cd/artigos/GT16-437-404-20100831101029.pdf>, acesso em: 06/06/2014.

AGU. Cartilha da Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal – CCAF. 3ª edição, 2012. Disponível em: WWW.agu.gov.br, acesso em 03/06/2014.

AKAOUI, Fernando Reverendo Vidal. **A perda da propriedade pelo descumprimento da sua função social**. *Revista de Direito Ambiental – RDA*, v. 17, nº 67, p. 191-205, 2012.

ALENCASTRO, Luiz Felipe. **O trato dos Viventes**, Companhia das Letras, 2000.

ALMEIDA, A. W. B., **Terras de Quilombo, terras indígenas, “babaçuais livres”, “castanhais do povo”, faxinais e fundos de pasto**: terras tradicionalmente ocupadas, Manaus, Projeto Nova Cartografia Social da Amazônia, PPGSCA-UFAM/Fundação Ford, pp. 101-132 (Col. “Tradição & Ordenamento Jurídico, vol.2).

ARAÚJO, Elói Ferreira de. Fundação Cultural Palmares: **Valorização da cultura afro-brasileira**. Disponível em: <http://www.palmares.gov.br/?p=13744>, acesso em: 19/05/2014.

BALDI, Cesar. **A discussão jurídica dos quilombos no STF**. Publicado na revista Consultor Jurídico. Disponível em: <http://6ccr.pgr.mpf.mp.br/documentos-e-publicacoes/artigos/artigos/>, acesso em 03/04/2014.

_____ **Direitos, Judiciário e racismos: a questão dos quilombos**. Texto Apresentado no X Brasa, Brasília, 23 de julho de 2010, Sessão 5.11- “ A questão quilombola entre o direito e a política: sobre agenciamentos classificatórios e o papel dos mediadores. Disponível em: http://6ccr.pgr.mpf.mp.br/institucional/grupos-de-trabalho/quilombos-1/docs_recomendacoes/tabela-2-levantamento-das-comunidades-que-estao-na-camara-de-conciliacao-da-agu, acesso em: 03/06/2014.

BERNARDO, Leandro Ferreira. **A câmara de conciliação e o novo papel da Advocacia-geral da União**. Disponível em: <http://unafe.org.br/wp-content/plugins/downloads-manager/upload/CE%2015-07-2011%20A%20C%C3%82MARA%20DE%20CONCILIA%C3%87%C3%83O%20E%20O%20NOVO%20PAPEL%20DA%20ADVOCACIAGERAL%20DA%20UNI%C3%83O.pdf>, acesso em: 19/05/2014.

BRASIL. Advocacia-Geral da União. Consultoria-Geral da União. Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal - CCAF: Referencial de Gestão CCAF. Brasília: AGU, 2013. Disponível em: file:///C:/Users/Administrador/Downloads/Referencial_2013_de_Gest%C3%A3o_CCAF_-_Vers%C3%A3o_Revista_e_Atualizada.pdf, acesso em: 06/06/2014.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm, acesso em: 10/03/2014.

_____ Lei nº 11.428 de 22 de dezembro de 2006. **Dispõem sobre a utilização e proteção da vegetação nativa do Bioma Mata Atlântica e dá outras providências**.

_____ Lei nº 11.516 de 26 de agosto de 2007. **Dispõe sobre a criação do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade - Instituto Chico Mendes**; altera as Leis nºs 7.735, de 22 de fevereiro de 1989, 11.284, de 2 de março

de 2006, 9.985, de 18 de julho de 2000, 10.410, de 11 de janeiro de 2002, 11.156, de 29 de julho de 2005, 11.357, de 19 de outubro de 2006, e 7.957, de 20 de dezembro de 1989; revoga dispositivos da Lei nº 8.028, de 12 de abril de 1990, e da Medida Provisória nº 2.216-37, de 31 de agosto de 2001; e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2007/lei/l11516.htm, acesso em 13/05/2014.

_____ Lei, 9985 de 18 de julho 2000. **Regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9985.htm, acesso em: 14/05/2014.

_____ Lei Complementar nº 73, de 10 de Fevereiro de 1993. **Institui a Lei Orgânica da Advocacia-Geral da União e dá outras providências.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp73.htm, acesso em: 15/05/2014.

_____ Lei nº 7.668 de 22 de agosto de 1988, 2014. **Autoriza o Poder Executivo a constituir a Fundação Cultural Palmares - FCP, e dá outras providências.** Disponível em: <http://www.palmares.gov.br/wp-content/uploads/2010/11/legis02.pdf>, acesso em 19/05/2014.

_____ Decreto nº 5.758 de 13 de Abril de 2006. **Institui o Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas - PNAP, seus princípios, diretrizes, objetivos e estratégias, e dá outras providências.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Ato2004-2006/2006/Decreto/D5758.htm, acesso em: 14/05/2014.

_____ Decreto nº 6.040 de 7 de fevereiro de 2007. **Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2007/decreto/d6040.htm, acesso em: 12/04/2014.

_____ Decreto 4887 de 20 de Novembro de 2003. **Regulamenta o procedimento para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos de que**

trata o art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/D4887.htm, acesso em: 03/03/2014.

_____ Decreto 6.099 de 26 de Abril de 2007. **Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA, e dá outras providências.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Ato2007-2010/2007/Decreto/D6099.htm. acesso em 13/05/2014.

_____ Decreto, nº 7.515 de 08 de julho de 2011. **Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade - Instituto Chico Mendes, e altera o Decreto nº 3.607, de 21 de setembro de 2000, que dispõe sobre a implementação da Convenção sobre Comércio Internacional das Espécies da Flora e Fauna Selvagens em Perigo de Extinção - CITES.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/Ato2011-2014/2011/Decreto/D7515.htm. Acesso em: 13/05/2014.

_____ Decreto nº 7.392, de 13 de dezembro de 2010. **Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão da Advocacia-Geral da União, aprova o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão da Procuradoria-Geral Federal e remaneja cargos em comissão para a Advocacia-Geral da União e para a Procuradoria-Geral Federal.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Ato2007-2010/2010/Decreto/D7392.htm, acesso em: 15/05/2014.

_____ Instrução normativa nº 49 de 29 de setembro de 2008. **Regulamenta o procedimento para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação, desinvasão, 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 nº 4.887, de 20 de novembro de 2003.** Disponível em: <http://www.mds.gov.br/acessoinformacao/legislacao/segurancaalimentar/instrucoesnormativas/2008/PCT%20Instrucao%20Normativa%20no%2049%20de%2029%20de%20setembro%20de%202008.pdf>, acesso em:15/05/2014

_____ Decreto Lei 200 de 25 de fevereiro de 1967. **Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa**

e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm, acesso em: 14/05/2014.

_____ PORTARIA Nº 118, DE 1º DE FEVEREIRO DE 2007. **Dispõe sobre a conciliação entre órgãos e entidades da Administração Federal, no âmbito da Advocacia-Geral da União.** Disponível em: [file:///C:/Documents%20and%20Settings/Administrador/Meus%20documentos/Downloads/Portaria AGU n 118 de 1 de fevereiro de 2007 .pdf](file:///C:/Documents%20and%20Settings/Administrador/Meus%20documentos/Downloads/Portaria%20AGU%20n%20118%20de%201%20de%20fevereiro%20de%202007.pdf), acesso em: 19/05/2014.

_____ Tribunal Regional Federal da 4º Região. **AGRAVO DE INSTRUMENTO Nº 5007329-09.2012.404.0000/RS.** Agravante: Associação dos Produtores Rurais de Palmas e Joca Tavares. Agravado: Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA. Relator: Carlos Eduardo Thompson Flores Lenz. Disponível em: http://jurisprudencia.trf4.jus.br/pesquisa/resultado_pesquisa.php, acesso em 09/06/2014.

_____ Tribunal Regional Federal da 4º Região. **APELAÇÃO CÍVEL Nº 5020546-33.2010.404.7100/RS.** Apelante: José Antonio Mazza Leite. Apelado: Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA. Relator: Carlos Eduardo Thompson Flores Lenz. Disponível em: http://jurisprudencia.trf4.jus.br/pesquisa/resultado_pesquisa.php, acesso em 09/06/2014.

_____ Tribunal Regional Federal da 4º Região. **APELAÇÃO CÍVEL Nº 2008.71.07.001931-1/RS.** Relatora Marga Inge Barth Tesller. Apelante: Ministério Público Federal. Apelado Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Renováveis. Disponível em: http://jurisprudencia.trf4.jus.br/pesquisa/resultado_pesquisa.php, acesso em 09/06/2014.

_____ Tribunal Regional Federal da 3º Região. **Apelação Cível nº 0002501-60.2008.4.03.6002/MS.** Apelante: Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA. Apelante: Francisco Seiki Aramaki e Outro. Apelado: Os mesmos. Relator: José Lunardelli, disponível em: <http://www.trf3.jus.br/NXT/Gateway.dll?f=templates&fn=default.htm&vid=trf3e:trf3ve>, acesso em 10/06/2014.

_____ Tribunal Regional Federal da 3º Região. **Agravo de Instrumento nº 2006.03.00.029172-9/SP.** Agravante: Fazenda do Estado de Sao Paulo. Agravado:

Associação de Remanescentes de Quilombo do bairro Andre Lopes e Outros. Relator: Desembargador Federal Johonsom Di Salvo. disponível em: <http://www.trf3.jus.br/NXT/Gateway.dll?f=templates&fn=default.htm&vid=trf3e:trf3ve>, acesso em 10/06/2014.

____ Tribunal Regional Federal da 1ª Região. **Agravo de Instrumento nº 0045829-92.2007.4.01.0000**. Agravante: Altino Da Cruz e Outro. Agravado: Rita de Cassia Salgado de Santana. Relatora: Selene Maria de Almeida. Disponível em: <http://jurisprudencia.trf1.jus.br/busca/>, acesso em: 10/06/2014.

BULOS, Uadi Lammêgo. **Constituição Federal Anotada**. 8ª Edição, Editora Saraiva, São Paulo, 2008.

CASTRO, Carlos Roberto Siqueira. **Dignidade da Pessoa humana: O Princípio dos Princípios Constitucionais**. Artigo inserido no livro: Direitos Fundamentais: Estudos em homenagem ao Professor Ricardo Lobo Torres, SARMENTO, Daniel, GALDINO, Flávio, Editora Renovar, Rio de Janeiro, 2006.

CEDEFES. Federação das Comunidades Quilombolas do Estado de Minas Gerais, 2014. Disponível em: <http://quilombolasmg.org.br/index.php/mumbuca>, acesso em 09/06/2014.

CIRNE, Mariana Barbosa. **A Lei Complementar 140/2011 e as Competências Ambientais Fiscalizatórias**. Revista de Direito Ambiental – RDA, v. 22, nº 72, p. 67-113, 2013.

COMISSÃO PRÓ INDIO DE SÃO PAULO – CPI. **Quilombolas em Oximiná**. Disponível em: <http://www.quilombo.org.br/#!exploracao-madeireira/c1le4>, acesso em 07/06/2014.

COMISSÃO PASTORAL DA TERRA. **Acordo sobre o território quilombola Santo Antonio do Guaporé, em Rondônia**. Disponível em: <http://www.cptnacional.org.br/index.php/noticias/12-conflitos/743-acordo-sobre-o-territorio-quilombola-de-santo-antonio-do-guapore-em-rondonia>, acesso em 07/06/2014.

Convenção nº 169 sobre povos indígenas e tribais e Resolução referente à ação da OIT / Organização Internacional do Trabalho. - Brasília: OIT, 2011, Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5051.htm, acesso em 05/04/2014.

COSTA, Emília Viotti. **Da Senzala à Colonia**, Ed. Unesp, 1998.

COSTA, Helena Dias Leão. **A Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal: uma nova perspectiva na solução de conflitos**. Disponível em: <http://www.conteudojuridico.com.br/artigo,a-camara-de-conciliacao-e-arbitragem-da-administracao-federal-uma-nova-perspectiva-na-solucao-de-conflitos,43727.html>, acesso em: 21/05/2014.

DÁVILA, Renata Almeida. **A atuação da AGU na resolução de conflitos socioambientais: o caso da sobreposição do Território Quilombola da Comunidade Santo Antônio do Guaporé com a Reserva Biológica do Guaporé**, Revista Âmbito Jurídico, nº 93, ano XIV, outubro de 2011. Disponível em: file:///C:/Users/Administrador/Downloads/A_atua%C3%A7%C3%A3o_da_AGU_na_resolu%C3%A7%C3%A3o_de_conflitos_socioambientais__%C3%82mbito_jur%C3%ADico_-_Por_Renata_D_%C3%81vila.pdf%20(1).pdf, acesso em 07/06/2014.

DERANI, Cristiane. **A estrutura do Sistema Nacional de Unidades de Conservação - Lei nº 9.985/2000**. In: Benjamin, Antonio Herman (Coord.) Direito Ambiental das Áreas Protegidas. Ed. Forense Universitária, p. 232-247, Rio de Janeiro, 2001.

DIAS, Darlan Airton. **Conflitos Socioambientais Decorrentes da Presença Humana em Unidades De Conservação**: Estudo de caso da comunidade quilombola São Roque, nos Parques Nacionais de Aparados da Serra e da Serra Geral. Dissertação de mestrado, Unesc, 2010.

DIEGUES, Antonio Carlos. **O Mito Moderno da Natureza Intocada**. Sexta edição revista e ampliada, editora Hucitec Nupaub, São Paulo, 2008.

DIEHL, Francelise Pantoja, XAVIER, Grazielle, BRANCHER, Nivia Daiane Régis. **O Direito Fundamental Ao Meio Ambiente Ecologicamente Equilibrado: Interfaces Entre Direitos Humanos e Proteção Ambiental**. NEJ – Revista Novos Estudos

Jurídicos, Vol. 12 - n. 1 - p. 63-70 / jan-jun 2007. Disponível em: <http://www6.univali.br/seer/index.php/nej/article/view/453>.

DINO NETO, Nicolao. **Conflito de Interesses na Criação de Unidades de Conservação e Repartição de Competências**. Revista de Direito Ambiental, nº 70, 101-126, 2013.

FIOCRUZ, **Mapa de conflitos envolvendo injustiça ambiental e saúde no Brasil**. Disponível em; <http://www.conflitoambiental.icict.fiocruz.br/index.php?pag=ficha&cod=77>, acesso em 07/06/2014.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Curso de Direito Ambiental Brasileiro**, 12ª Edição, Editora Saraiva, São Paulo, 2011.

FREYRE, Gilberto. **Casa Grande & Senzala**. Ed. Record, 2001.

FUNDAÇÃO CULTURAL PALMARES. **Programas e ações**. Disponível em: http://www.palmares.gov.br/?page_id=20501, acesso em: 19/05/2014.

FUNES, Eurípedes Antônio. **Comunidades Remanescentes dos Mocambos do Alto Trombetas**. Projeto Manejo dos Territórios Quilombolas, Departamento de História Universidade Federal do Ceará. Disponível em: http://media.wix.com/ugd/354210_5cb461d3d5afa924da6c94d206d2605e.pdf, acesso em 06/06/2014.

GAMA, Lidia Elisabeth Penaloza Jaramillo. **Princípio da função social e ambiental da propriedade**, Revista Juridica, Campinas, v. 21, nº 1, p. 47-55, 2005.

Grupo de Trabalho do Planejamento Estratégico. **Plano Estratégico do Ibama**, 2012-2015. Boletim de Serviço Especial, nº 11, 07/11/2011. Disponível em: http://www.ibama.gov.br/phocadownload/acesso_a_informacao/bs-especial11-11_portaria_14.pdf, acesso em 13/05/2014.

GUIMARÃES, Carlos Magno 1983 *Uma negação da ordem escravista: Quilombos em Minas Gerais no século XVIII*, Dissertação (Mestrado), Belo Horizonte, UFMG.

HOLANDA, Sérgio Buarque. **Raízes do Brasil**, Ed. Companhia das Letras, 2002.

IBAMA, **Histórico do Ibama**. Disponível em <http://www.ibama.gov.br/aceso-a-informacao/historico>. acesso em 13/05/2014.

ICM-bio, Instituto Chico Mendes de Proteção da Biodiversidade. **Nossas Competências**. Disponível em: <http://www.icmbio.gov.br/portal/quem-somos/nossas-competencias.html>. Acesso em: 13/05/2014

_____ Centro Nacional de Pesquisa e Conservação da Sociobiodiversidade Associada a Povos e Comunidades Tradicionais, disponível em: <http://www.icmbio.gov.br/cnpt/quem-somos.html>, acesso em: 21/05/2014.

_____ **Plano de Manejo do Parque Nacional do Cabo Orange**, Brasília, 2010. Disponível em: <http://www.icmbio.gov.br/portal/images/stories/imgs-unidades-coservacao/Encarte%201%20-%20PNCO.pdf>, acesso em: 06/06/2014.

_____ **Memória da Reunião do Comitê Gestor**. Disponível em: http://www.icmbio.gov.br/portal/images/stories/documentos/memoria_de_reuniao_10_de_abril_de_2013_rev.pdf, acesso em: 07/06/2014.

_____ **Memória de Reunião do Comitê Gestor do ICMBio**. Disponível em: http://www.icmbio.gov.br/portal/images/stories/o-que-somos/memoria_novembro.pdf, acesso em: 07/06/2014.

INCRA, Institucional – **Histórico do Incra**. 2014 Disponível em: <http://www.incra.gov.br/index.php/institucional/historico-do-incra>. acesso em: 22/04/2014.

_____ **Processos abertos.** 2014, Disponível em: http://www.incra.gov.br/media/politica_fundiaria/Quilombolas/novas/processos_abertos.pdf, acesso em: 06/06/2014.

_____ **Mesa Quilombola discute situação da comunidade Mumbuca (MG), 2014.** Disponível em: <http://www.incra.gov.br/mesa-quilombola-discute-situacao-da-comunidade-mumbuca-mg>, acesso em: 08/06/2014.

INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL – ISA. **Unidades de Conservação no Brasil.** Disponível em: <http://uc.socioambiental.org/uc/5699>, acesso em 07/06/2014.

KRELL, Andreas Joachim. **Interesse público (primário) e interesses difusos no direito ambiental:** o aspecto "político" de sua concretização. Revista de Direito Ambiental, São Paulo, v. 16, n. 63, p.11-48, set. 2011.

LEITE, George Salomão. SARLET, Ingo Wolfgang. **Direitos Fundamentais e Estado Constitucional.** Estudos em homenagem a J.J. Gomes Canotilho, Editora Revista dos Tribunais, São Paulo, 2009.

LENZA, Pedro. **Direito Constitucional Esquematizado.** 15ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

LIMA, Manoel Hermes de. **Regulamentação da Lei – Competência administrativa,** Revista Síntese de Direito Administrativo, nº 82, Outubro de 2012, 56-71.

MARQUES, Carlos Eduardo. **De Quilombos a quilombolas: notas sobre um processo histórico-etnográfico.** Revista De Antropologia, São Paulo, Usp, 2009, V. 52 Nº 1.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Áreas Protegidas: A Lei 9.985/2000.** In: Benjamin, Antonio Herman (Coord.) Direito Ambiental das Áreas Protegidas. Ed. Forense Universitária, p. 248-275, Rio de Janeiro, 2001.

MELO, Celso Antonio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**, 20ª Edição, Editora Malheiros, São Paulo, 2006.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE – MMA. **Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas** - PNAP DECRETO Nº 5.758, DE 13 DE ABRIL DE 2006. Disponível em: http://www.mma.gov.br/estruturas/205/publicacao/205_publicacao29112010032333.pdf, acesso em: 15/05/2014.

MITIDIARI, Leandro. **Remanescentes de quilombos, índios, meio ambiente e segurança nacional: ponderação de interesses constitucionais**. Disponível em: http://www.cpsp.org.br/acoes/upload/arquivos/PonderacaodeInteressesConstitucionais_LeandroMitidieri.pdf, acesso, 03/02/2014.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. 6ª Câmara de Coordenação e Revisão. Disponível em: http://6ccr.pgr.mpf.mp.br/institucional/grupos-de-trabalho/quilombos-1/docs_recomendacoes/tabela-2-levantamento-das-comunidades-que-estao-na-camara-de-conciliacao-da-agu, acesso em: 03/06/2014.

_____. Diário do ministério público federal eletrônico. Caderno extrajudicial, DMPF-e Nº 14/2014. Disponível em: http://bibliotecadigital.mpf.mp.br/jspui/bitstream/123456789/6962/1/DMPF-EXTRAJUDICIAL-2014-01-21_014.pdf, acesso em: 06/06/2014.

_____. **Apresentação**, disponível em: http://6ccr.pgr.mpf.mp.br/institucional/apresentacao/apresentacao_txt, acesso em: 07/06/2014.

NASCIMENTO, Maria Ester Santana Silveira. **Interesses de brancos em terras de negros**. Rev. Ed. Popular, Uberlândia, v. 12, n. 2, p. 91-105, jul./dez. 2013. Disponível em: <http://www.seer.ufu.br/index.php/reveducpop/article/viewFile/24326/13473>, acesso em 05/06/2014.

RACISMO AMBIENTAL. MPF/AP recomenda que Comunidade do Cunani seja ouvida sobre regularização de suas terras. Disponível em: <http://racismoambiental.net.br/2013/12/mpfap-recomenda-que-comunidade-do-cunani-seja-ouvida-sobre-regularizacao-de-suas-terras/>, acesso em 06/06/2014.

_____ **Conflito ambiental: O Quilombo de Mumbuca está ameaçado pela Rebio Mata Escura, Minas Gerais.** Disponível em: <http://racismoambiental.net.br/2010/06/conflito-ambiental-o-quilombo-de-mumbuca-esta-amecado-pela-rebio-mata-escura-minas-gerais/>, acesso em 09/06/2014.

RIBEIRO, Darcy. **O Povo Brasileiro, A formação e o Sentido do Brasil**, Ed. Companhia das Letras, 1999.

ROCHA, Ibraim das Mercês. **População tradicional quilombola e Unidades de Conservação.** Revista de Direito Ambiental, São Paulo, v. 10, n. 41, p. 113-155, jan./ mar. 2006.

ROTHENBURG, Valter Claudius. **Direitos dos descendentes de escravos (remanescentes das comunidades de quilombos)**, Revista Internacional de Direito e Cidadania, nº 2, p. 189-206, outubro de 2008, disponível em: <http://www.reid.org.br/arquivos/00000054-REID-2-13.pdf>.

SARMENTO, Daniel. **A Garantia do Direito a Posse dos Remanescentes de Quilombos Antes da Desapropriação.**
<http://pt.scribd.com/doc/99383149/Territorios-Quilombolas-e-Constituicao-Dr-Daniel-Sarmiento>

_____. **Territórios quilombolas e Constituição:** a ADI 3.239 e a constitucionalidade do Decreto 4.887/03. Parecer. Rio de Janeiro, 3 mar. 2008. Disponível em: <http://ccr6.pgr.mpf.gov.br/documentos-e-publicacoes/docs_artigos/Territorios_Quilombolas_e_Constituicao_Dr._Daniel_Sarmiento.pdf>. Acesso em: 06/05/2014.

SCHILICKMAN, Ana Elisa Ribeiro de Souza, PILATI, José Isaac. **Comunidades Remanescentes de Quilombos: Contribuição ao Reconhecimento dos Seus**

Direitos Constitucionais. Novas Perspectivas dos Direitos Sociais – Volume .
Coleção Direito do Estado.

SEPPIR, Programa Brasil Quilombola - **Comunidades Quilombolas Brasileiras-
Regularização Fundiária e Políticas Públicas**, Brasília, s.d.: 28, 2010.

SILVA, José Afonso. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 34ª Ed. Editora
Malheiros, São Paulo, 2011.

SIQUEIRA, Maria de Lourdes; CARDOSO, Marcos. **Zumbi dos Palmares** Belo
Horizonte. Belo Horizonte: Mazza Edições, 1995. Disponível em: [http://ww
w.smec.salvador.ba.gov.br/documentos/quilombos-no-brasil.pdf](http://www.w.smec.salvador.ba.gov.br/documentos/quilombos-no-brasil.pdf)

SIRVINSKAS, Luís Paulo. **Manual de Direito Ambiental**, 6ª edição, Ed. Saraiva,
São Paulo, 2008.

VAGNER, Alfredo. **Direitos Territoriais das comunidades negras rurais**.
Documentos do Isa nº05, 1999.

VIANNA, Lucila Pinsard. **De Invisíveis a Protagonistas: populações tradicionais
e unidades de conservação**. São Paulo, Annablume; Ed. Fapesp, 2008. Disponível
em: [http://books.google.com.br/books?id=SADjrPzj1RIC&pg=PA338&lpg=PA338&dq
=plano+estrat%C3%A9gico+nacional+de+%C3%A1reas+protegidas](http://books.google.com.br/books?id=SADjrPzj1RIC&pg=PA338&lpg=PA338&dq=plano+estrat%C3%A9gico+nacional+de+%C3%A1reas+protegidas). Acesso em
13/05/2014.

VILELA, RODRIGO DE OLIVEIRA. **Quilombos Contemporâneos e a proteção da
Biodiversidade: O caso da Reserva biológica da Mata Escura e da Comunidade
Mumbuca**. Vale do Jequitinhonha/MG, 163 p., 297 mm, (UnB-PÓS/GEA,
Mestre, Gestão Ambiental e Territorial, 2013).