

COMUNIDADES REMANESCENTES DE QUILOMBOS E MINISTÉRIO PÚBLICO

I. Introdução

Nos últimos tempos, o Ministério Público de São Paulo tem sido chamado a participar de forma mais efetiva do debate acerca da efetivação dos direitos das comunidades remanescentes de quilombos.

O tema não é novo. Contudo, recentemente e de forma paulatina, vem ganhando espaço na sociedade, seja por força da mobilização dos quilombolas, seja porque o tema tornou-se objeto de diferentes diplomas legislativos e, em consequência, ocupa a agenda de diversas instituições públicas.

É necessário, portanto, que o Ministério Público também volte a sua atenção para a temática e dê condições e estrutura aos seus Membros e Servidores para que sejam devidamente cumpridas as suas atribuições constitucionais e legais.

II. Marcos legislativos

A Constituição de 1988 constitui um marco legal primordial no reconhecimento de direitos às comunidades remanescentes de quilombos.

De início, é preciso registrar que o **Ato das Disposições Constitucionais Transitórias**, em seu **art. 68**, trata especificamente da questão, ao dispor: *“Aos remanescentes das comunidades dos quilombos que estejam ocupando suas terras é reconhecida a propriedade definitiva, devendo o Estado emitir-lhes os títulos respectivos”*.

Embora tal dispositivo seja o mais marcante e invocado quando se trata dos direitos das comunidades quilombolas, outros dispositivos constitucionais também merecem destaque sobre a matéria.

Ao cuidar da cultura nacional, a **Constituição da República**, em seus **arts. 215 e 216**, igualmente contempla direitos relacionados a tais comunidades descendentes de afro-brasileiros, estabelecendo que o Estado protegerá as suas manifestações culturais e, em especial, no art. 216, § 5º, afirmando que ficam tombados todos os documentos e os sítios detentores de reminiscências históricas de antigos quilombos.

Posto o marco legal e a partir da articulação dos movimentos sociais, sobrevieram inúmeros diplomas legais que versam sobre direitos das comunidades remanescentes de quilombos, cujo conhecimento é imprescindível para o Ministério Público.

De plano e em razão de sua relevância, importa citar o **Decreto nº 4.887/03**¹, porque o referido ato normativo, em seu art. 2º, *define **comunidades remanescentes dos quilombos** como sendo 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.*

O Decreto nº 4.887/03, consoante será melhor explicado adiante, é o diploma que regulamenta, no âmbito federal, o procedimento para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos.

Em seguida, importa citar a **Convenção nº 169** da Organização Internacional do Trabalho – **OIT**, que veio promulgada por meio do **Decreto Federal nº 5.051/2004** e cuidou dos povos indígenas e tribais, aplicando-se, por conseguinte, aos quilombolas.

Na sequência, sobreveio o **Decreto Federal nº 6.040/07**, que instituiu a **Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais**.

Anos depois, a **Lei nº 12.288/10** instituiu o **Estatuto da Igualdade Racial**, cujo objetivo é garantir à população negra a efetivação da igualdade de oportunidades, a defesa dos direitos

¹ O Decreto nº 4.887/03 é objeto de Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.239, junto ao Supremo Tribunal Federal.

étnicos individuais, coletivos e difusos e o combate à discriminação e às demais formas de intolerância étnica.

O Estatuto da Igualdade Racial traz normas específicas para a tutela dos direitos dos membros das comunidades remanescentes de quilombos, dentre os quais os relacionados a saúde, saneamento básico, segurança alimentar e nutricional, cultura e acesso à terra (art. 8º, par. único; art. 17; art. 18; art. 31; art. 32; art. 33 e art. 34).

III. **Demandas quilombolas**

O Núcleo de Políticas Públicas – NPP tem mantido contato com as instituições públicas e movimentos sociais voltados à efetivação dos direitos quilombolas, assim como com os próprios representantes das comunidades remanescentes de quilombos.

No ano de 2013, o NPP realizou visitas a comunidades quilombolas e realizou reuniões com seus representantes no Vale do Ribeira, região do Estado de São Paulo que compreende o maior número de comunidades remanescentes de quilombos.

E, desde então, o NPP tem sido convidado a participar de vários eventos que tratam dos direitos das comunidades quilombolas, dentre os quais podem ser citados as “Mesas de Regularização Fundiária de Territórios Quilombolas” coordenadas pelo INCRA e reuniões e audiência pública na Subcomissão de Quilombos da Comissão de Direitos Humanos da Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo, sempre versando sobre direitos quilombolas e regularização fundiária.

Em razão deste trabalho, o NPP identifica como principais demandas das comunidades quilombolas:

1ª) regularização fundiária dos territórios quilombolas;

2ª) avaliação adequada dos casos de sobreposição dos territórios quilombolas a áreas ambientalmente protegidas, para a obtenção de soluções conciliatórias;

3ª) compatibilização das práticas tradicionais de agricultura das comunidades remanescentes de quilombos com as regras de proteção ambiental;

4ª) acesso a direitos sociais, em especial, saúde, educação, moradia e transporte.

IV. Regularização fundiária

A propriedade quilombola pode vir dos mecanismos tradicionais do Direito Civil, tais como compra e venda, doação e usucapião.

Entretanto, caso não venha, cabe ao Estado (em sentido amplo, compreendendo todas as unidades federativas) titular as terras quilombolas, cumprindo o já citado mandamento constitucional veiculado por meio do art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

O reconhecimento dos territórios quilombolas e a sua posterior titulação pelo Estado, nada obstante previstos na Constituição da República, constituem um processo extremamente complexo e lento, que pode demandar a intervenção de vários órgãos estatais².

² Por oportuno, é importante trazer aqui as considerações de Luciano de Souza Godoy, no artigo denominado *“Os Pressupostos Jurídicos para Regularização Fundiária das Áreas Remanescentes de Comunidades de Quilombos”*, ressaltando que a titulação das terras quilombolas é distinta da demarcação das terras indígenas: *“Tem-se que diferenciar a questão de titulação das terras de quilombos da demarcação de terras indígenas. Constitui uma exceção, prevista na própria Constituição Federal – artigo 231, a questão da propriedade e da posse das terras indígenas. Apesar dessa servir de parâmetro para a questão da regularização das áreas remanescentes de comunidades de quilombos, particularmente no aspecto de ocupação histórica – ou posse histórica – existe uma diferença clara no tratamento que a Constituição dá às terras de índios em comparação com as terras de quilombos. Para aquelas, a Constituição confere a propriedade à União, declarando nulos e extintos os títulos que existem em referência às áreas declaradas e reconhecidas como terras de índios. Quanto às terras de quilombos, a Constituição prescreve ao Poder Público uma obrigação de lhes outorgar o título, reconhecendo a propriedade. Assim, na análise da questão das terras de quilombos, há dois problemas a enfrentar: a transmissão da posse e da propriedade da área em questão do particular para o Poder Público e, após, a transmissão destas do Poder Público para a comunidade interessada. Se a Constituição tivesse destinado a propriedade das terras de quilombos à União, ao Estado, ou a outro ente público, como fez quanto às terras indígenas, a questão seria mais simples”*. (In: ANDRADE, Tânia - org. e vários outros autores. *Quilombos em São Paulo: tradições, direitos e lutas*. São Paulo, IMESP, 1997, pág. 65).

No tocante a este tema e considerando as possibilidades de atuação do Ministério Público Estadual, é preciso lembrar que nem sempre é da alçada estadual o trato exclusivo destas questões.

Vale aqui trazer as considerações feitas pela Fundação Instituto de Terras do Estado de São Paulo “José Gomes da Silva” sobre o tema:

“Os quilombos em São Paulo ocupam territórios com situações jurídicas diferenciadas. O governo estadual pode agir diretamente, e de forma mais ágil, quando se trata de terras já julgadas devolutas, pela emissão do título de propriedade, nos moldes da Lei nº 9.757/97. Quando são terras particulares ou da União, é necessária a ação conjunta com o governo federal, por meio do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), para que se promova a desapropriação e a desinstituição nos termos da legislação federal”³.

Em suma, em se tratando de comunidades remanescentes de quilombos cujas terras reclamadas estão em áreas particulares ou da União, é imprescindível a participação do INCRA no processo de regularização fundiária e, por diversas vezes, as ações judiciais que são ajuizadas para o deslinde das controvérsias que eventualmente surjam (como as ações possessórias) tramitam perante a Justiça Federal e ensejam a participação do Ministério Público Federal.

Entretanto, se os territórios quilombolas estão em terras já reconhecidas como devolutas, as demandas judiciais que podem surgir serão de competência da Justiça Estadual e a atuação do Ministério Público do Estado de São Paulo se torna primordial.

No **âmbito federal**, o **Decreto nº 4.887/03** é o diploma que regulamenta o procedimento para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das

³PILLA, Marco, ANDRADE, Márcia Regina de Oliveira e MARQUES, Luiz Antonio de Paula. *Fundação Itesp: sua história e realizações – Evolução das políticas agrária e fundiária no Estado de São Paulo*. São Paulo: Itesp, 2013, pág. 186.

terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos de que trata o art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

Para completar, impõe-se lembrar que, no **Estado de São Paulo**, existe a **Lei nº 9.757/97**, que dispõe sobre a legitimação de posse de terras públicas estaduais aos Remanescentes das Comunidades de Quilombos, em atendimento ao mesmo dispositivo constitucional referido no parágrafo anterior.

A mencionada lei vem complementada pelo Decreto nº 41.774/97, pelo Decreto nº 42.839/98, pelo Decreto nº 43.838/99 e pelo Decreto nº 55.247/09.

No Estado de São Paulo, a Fundação ITESP exerce papel fundamental na regularização fundiária dos territórios ocupados por comunidades quilombolas e conta com uma Assessoria Especial de Quilombos para tanto.

Acrescente-se, ainda, que recentemente foi firmado um convênio entre a Superintendência Regional do INCRA em São Paulo e a Fundação ITESP, para atuação integrada no tocante à regularização fundiária de quilombos paulistas, que dependem necessariamente do órgão federal para a conclusão de seu processo de titulação das terras⁴. Por meio do convênio, busca-se viabilizar o reconhecimento de doze comunidades remanescentes de quilombos no Estado de São Paulo até dezembro de 2015.

Interessa também consignar que o título de legitimação de posse, em se tratando de terras quilombolas, é expedido em nome da associação legalmente constituída, isto é, é um título coletivo.

Para finalizar, é necessário acrescentar que, por força da complexidade do processo de reconhecimento e titulação das terras quilombolas, o que pode significar décadas de procedimentos e processos até a obtenção do almejado título, as Instituições devem pensar medidas que garantam o acesso à terra, ainda que provisoriamente, para a comunidade remanescente de quilombo consiga sobreviver, durante esse lento trâmite burocrático.

⁴ A notícia a respeito da assinatura do convênio foi obtida por meio eletrônico: <http://www.incra.gov.br/noticias/itesp-e-incra-firmam-parceria-para-reconhecer-12-comunidades-quilombolas-em-s%C3%A3o-paulo> – acesso no dia 10 de julho de 2014.

V. **As comunidades remanescentes de quilombos e o Direito Ambiental**

Conforme observado anteriormente, os territórios já atribuídos às comunidades quilombolas ou por elas reivindicados, em diversas ocasiões, situam-se em áreas específicas de proteção ambiental, sobretudo unidades de conservação, na região do Vale do Ribeira, no Estado de São Paulo.

Além disso, também foi já ressaltado que algumas práticas quilombolas relativas ao uso dos recursos naturais não estão em consonância com a atual legislação ambiental.

Esta sobreposição de territórios e as divergências havidas entre quilombolas e órgãos ambientais responsáveis pela aplicação das normas do Direito Ambiental a respeito da forma legítima de manejo das terras geram um recorrente inconformismo por parte das comunidades quilombolas.

Os representantes quilombolas sustentam que as terras que remanesceram sob os seus cuidados durante séculos foram adequadamente conservadas e preservadas e que, por conseguinte, deveriam remanescer sob os seus cuidados exclusivos, assim como que as suas práticas costumeiras no manejo dos recursos naturais deveriam ser autorizadas e não consideradas em desacordo com a legislação ambiental, como frequentemente ocorre.

Os quilombolas, por mais de uma vez, externaram ao Núcleo de Políticas Públicas - NPP que se sentem injustiçados por sofrerem inúmeros processos administrativos e criminais por ilícitos ambientais relacionados às suas seculares práticas agrícolas aplicadas em suas terras. Também enfatizaram que consideram indevidas as demarcações de parques e unidades de conservação no interior dos territórios por ele reclamados.

Por outro lado, Maria Ignez Maricondi, Assessora Chefe da Assessoria de Quilombos da Fundação ITESP, observou quanto a tal debate:

“Preservar um território quilombola é preservar a natureza. A área que eles ocupam, eles vão tomar conta. A história mostra, eles sempre cuidaram. Então eu acho fantástico isso, que você possa ter áreas no Vale do Ribeira e no Litoral Norte que vão continuar preservadas”⁵.

Expostos tais conflitos, é preciso ressaltar que a legislação nacional fornece diretrizes importantes para o enfrentamento e solução desta questão.

A Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho – OIT sobre Povos Indígenas e Tribais, promulgada pelo já citado Decreto nº 5.051/04, em seu art. 15, prescreve que os direitos dos povos aos recursos naturais existentes nas suas terras deverão ser especialmente protegidos, bem como que tais direitos abrangem o direito desses povos de participarem da utilização, administração e conservação dos recursos.

A Convenção, em seu art. 16, ainda estabelece que, como regra geral, os povos interessados não deverão ser transladados das terras que ocupam.

Na mesma toada, o Decreto nº 6.040/07, que institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais, dentre os quais estão nominalmente citados os quilombolas, enuncia, em seu art. 1º, entre os seus princípios os seguintes relacionados à questão em debate:

- 1) desenvolvimento sustentável com promoção da melhoria da qualidade de vida dos povos e comunidades tradicionais nas gerações atuais, garantindo as mesmas possibilidades para as gerações futuras e respeitando os seus modos de vida e as suas tradições;
- 2) a pluralidade socioambiental, econômica e cultural das comunidades e dos povos tradicionais que interagem nos diferentes biomas e ecossistemas, sejam em áreas rurais ou urbanas.

⁵PILLA, Marco, ANDRADE, Márcia Regina de Oliveira e MARQUES, Luiz Antonio de Paula. *Fundação Itesp: sua história e realizações – Evolução das políticas agrária e fundiária no Estado de São Paulo*. São Paulo: Itesp, 2013, pág. 196.

Complementando, o referido Decreto, em seu art. 3º, coloca, dentre os vários objetivos da Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais, os seguintes:

- 1) garantir aos povos e comunidades tradicionais seus territórios e o acesso aos recursos naturais que tradicionalmente utilizam para a sua reprodução física, cultural e econômica;
- 2) solucionar e/ou minimizar os conflitos gerados pela implantação de Unidades de Conservação de Proteção Integral em territórios tradicionais e estimular a criação de Unidades de Conservação de Uso Sustentável;
- 3) reconhecer, proteger e promover os direitos dos povos e comunidades tradicionais sobre os seus conhecimentos, práticas e usos tradicionais;
- 4) apoiar e garantir a inclusão produtiva com a promoção de tecnologias sustentáveis, respeitando o sistema de organização social dos povos e comunidades tradicionais, valorizando os recursos naturais locais e práticas, saberes e tecnologias tradicionais.

O Estatuto da Igualdade Racial, por seu turno, em seu art. 32, aduz que o Poder Executivo Federal elaborará e desenvolverá políticas públicas especiais voltadas para o desenvolvimento sustentável dos remanescentes das comunidades dos quilombos, respeitando as tradições de proteção ambiental.

É preciso, por conseguinte e considerando o panorama normativo, desenvolver um trabalho minucioso para verificar em que casos e em que termos pode haver a compatibilização de normas ambientais incidentes sobre territórios relacionados às comunidades remanescentes dos quilombos e as suas eventuais práticas no manejo dos recursos naturais e na ocupação dos territórios.

VI. Direitos sociais

Para consolidar as políticas compensatórias destinadas aos quilombolas, não só no que diz respeito à terra, mas ao acesso aos diversos direitos sociais, foi criado o **Programa Brasil Quilombola – PBQ**, em março de 2004, sob a coordenação da Secretaria de Políticas de Promoção de Igualdade Racial – SEPPIR.

Após, no ano de 2007, por meio do **Decreto nº 6.261/07**, restou estabelecido que as ações que constituem a **Agenda Social Quilombola**, implementada por meio do Programa Brasil Quilombola, seriam desenvolvidas de forma integrada pelos diversos órgãos do Governo Federal.

Tal decreto ainda instituiu o Comitê de Gestão da Agenda Social Quilombola, com a finalidade de propor e articular ações intersetoriais para o desenvolvimento integrado das ações que constituem tal Agenda, o que compreende ações voltadas à infraestrutura e qualidade de vida, à inclusão produtiva e desenvolvimento local e à cidadania.

Há a previsão, ainda, de criação de Comitês Gestores Estaduais, para a concretização das ações. Alguns Estados já contam com tais Comitês.

A partir de então, importante trabalho tem sido feito para assegurar os direitos sociais às comunidades remanescentes de quilombos.

Foi produzido sobre o tema vasto material, que está acessível por meio eletrônico e merece ser consultado. Em especial, podem ser citados os seguintes:

- 1) http://www.planalto.gov.br/seppir/quilombos/programas/brasilquilombola_2004.pdf, que traz o Programa Brasil Quilombola;
- 2) <http://www.seppir.gov.br/arquivos/guia-politicas-publicas-do-pbg>, que contempla o **Guia de Políticas Públicas para as Comunidades Quilombolas**. O referido guia traz as indicações detalhadas para as comunidades quilombolas terem acesso a diferentes direitos: saneamento básico, água, moradia, luz, linha de crédito para atividade agrícola, construção de escolas quilombolas, alimentação escolar, programa saúde da família, etc.

VII. **Comunidades remanescentes de quilombos no Estado de São Paulo**

A Fundação ITESP afirma que o Estado de São Paulo possui 79 comunidades indicadas como remanescentes de quilombos pelos movimentos a eles relacionados. Dentre elas, 28 já foram reconhecidas como remanescentes de quilombos e 6 estão tituladas⁶.

A maior parte delas – 66 comunidades – situa-se no Vale do Ribeira.

Os quilombos se situam nas seguintes Comarcas do Estado de São Paulo:

- 1) Agudos: Porcinos;
- 2) Apiaí (que compreende as cidades de Apiaí, Itaoca, Ribeira, Barra do Chapéu e Itabirapuã Paulista): Cangume, Anta Magra e Tocos;
- 3) Cananéia: Mandira, Retiro da ex-Colônia Velha, Taquari, São Paulo Bagre, Porto Cubatão, Itapitanguí, Ariri, Varadouro, Santa Maria, Rio das Minas e Pontal;
- 4) Capivari: Capivari;
- 5) Eldorado (que compreende as cidades de Eldorado e Iporanga): Ivaporunduva, Maria Rosa, Pedro Cubas, Pilões, São Pedro, André Lopes, Nhunguara, Sapatu, Galvão, Praia Grande, Porto Velho, Pedro Cubas de Cima, Poça (estendendo-se até Jacupiranga também), Bombas, Piririca, Abobral Margem Esquerda, Bairro de Engenho, Boa Esperança, Jurumirim, Castelhanos, Bananal Pequeno, Poço Grande, Ribeirão e Cascalheiras;
- 6) Guaratinguetá: Tamandaré;
- 7) Iguape: Morro Seco, Bairro da Aldeia, Coveiro, Patrimônio e Pavao;
- 8) Itapetininga (que compreende as cidades Itapetininga, Alambari e Sarapuí): Cachambu;
- 9) Itapeva: Jaó;
- 10) Itatiba: Brotas;
- 11) Jacupiranga (que compreende as cidades de Jacupiranga, Cajati e Barra do Turvo): Poça (que se estende até Eldorado também), Ribeirão Grande/Terra Seca, Cedro,

⁶PILLA, Marco, ANDRADE, Márcia Regina de Oliveira e MARQUES, Luiz Antonio de Paula. *Fundação Itesp: sua história e realizações – Evolução das políticas agrária e fundiária no Estado de São Paulo*. São Paulo: Itesp, 2013, pág. 187.

- Reginaldo, Pedra Preta/Paraíso, Padre André I, Padre André 2, Taquaruçu, Lençol, Vila Andreia, Morro Grande, Capitão Braz e Manoel Gomes;
- 12) Miracatu: Biguazinho e Fau;
 - 13) Pilar do Sul: Fazendinha Pilar;
 - 14) Registro: Peropava e Caiacanga;
 - 15) Rio Claro: Chácara dos Pretos;
 - 16) Salto de Pirapora: Cafundó, Camargos (estendendo-se também até Votorantim), Fazendinha dos Pretos e Piraporinha/Jucurupava/Itinga;
 - 17) São Bento do Sapucaí: Bairro do Quilombo;
 - 18) São Paulo: Vila Mangalot e Guainazes/Sítio Paiolzinho;
 - 19) São Roque: Carmo;
 - 20) Ubatuba: Caçandoca, Camburi, Sertão de Itamambuca e Fazenda Picinguaba;
 - 21) Votorantim: Camargos (estendendo-se também até Salto de Pirapora).

VIII. **Conclusões**

No âmbito do Ministério Público de São Paulo, a Procuradoria-Geral de Justiça vem trabalhando para construir uma atuação estruturada e articulada para responder às demandas quilombolas que são trazidas, cada vez mais, à Instituição.

Como já dito, desde o ano de 2013, a Procuradoria-Geral de Justiça, por meio do Núcleo de Políticas Públicas – NPP, tem procurado conhecer os representantes das comunidades quilombolas de São Paulo e as instituições públicas com atuação destacada na área, estabelecer contatos, refletir sobre o tema, para formular as suas estratégias de atuação no futuro.

A presente exposição é o primeiro documento produzido para apresentar o tema aos Colegas e iniciar os debates internos.

IX. Bibliografia

ANDRADE, Anna Maria e TATTO, Nilto. *Inventário Cultural de Quilombos do Vale do Ribeira*. São Paulo: Instituto Socioambiental, 2013.

ANDRADE, Tânia (org.) e vários outros autores. *Quilombos em São Paulo: tradições, direitos e lutas*. São Paulo, IMESP, 1997. Acessível por meio do seguinte endereço eletrônico: http://www.itesp.sp.gov.br/br/info/publicacoes/arquivos/quilombos_sao%20paulo_1e.pdf. (acesso no dia 1º de julho de 2014).

PILLA, Marco, ANDRADE, Márcia Regina de Oliveira e MARQUES, Luiz Antonio de Paula. *Fundação Itesp: sua história e realizações – Evolução das políticas agrária e fundiária no Estado de São Paulo*. São Paulo: Itesp, 2013.

RESENDE, Roberto Ulisses. *As regras do jogo – legislação florestal e desenvolvimento sustentável no Vale do Ribeira*. São Paulo: Annablume: Fapesp, 2012.

São Paulo, 15 de julho de 2014.

Eduardo Ferreira Valerio

Promotor de Justiça Assessor Coordenador do Núcleo de Políticas Públicas - NPP

Patrícia Salles Seguro

Promotora de Justiça Assessora do Núcleo de Políticas Públicas - NPP