

UNIVERSIDADE FEDERAL DO MARANHÃO
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS
CURSO DE DIREITO

ANA AMELIA CARNEIRO DA FONSÊCA

**A EFETIVAÇÃO DO DIREITO À TERRA DAS COMUNIDADES
REMANESCENTES DE QUILOMBO: reflexões a partir do estudo de caso das
Comunidades Quilombolas de Alcântara - MA.**

São Luís
2014

ANA AMELIA CARNEIRO DA FONSÊCA

**A EFETIVAÇÃO DO DIREITO À TERRA DAS COMUNIDADES
REMANESCENTES DE QUILOMBO: reflexões a partir do estudo de caso das
“Comunidades Quilombolas de Alcântara”, Alcântara, Maranhão.**

Monografia apresentada ao Curso de Direito da Universidade Federal do Maranhão, para obtenção de grau em Bacharel de Direito.

Orientadora: Prof.^a Msc. Maria da Conceição Meirelles Mendes.

São Luís
2014

Fonsêca, Ana Amélia Carneiro da

A efetivação do direito à terra das comunidades remanescentes de Quilombo: reflexões a partir do estudo de caso das “Comunidades Quilombolas de Alcântara”, Alcântara, *Maranhão*/ Ana Amélia Carneiro da Fonsêca. – São Luís, 2014.

67 f.

Orientadora: Prof^a. Msc. Maria da Conceição Meirelles Mendes

Monografia (Graduação) – Universidade Federal do Maranhão, Curso de Direito, 2014.

1. Etnicidade quilombola 2. Direito à terra 3. Direito à sobrevivência 4. Alcântara

CDU 347.243(812.1)

ANA AMELIA CARNEIRO DA FONSÊCA

**A EFETIVAÇÃO DO DIREITO À TERRA DAS COMUNIDADES
REMANESCENTES DE QUILOMBO: reflexões a partir do estudo de caso das
Comunidades Quilombolas de Alcântara - MA.**

Monografia apresentada ao Curso de Direito
da Universidade Federal do Maranhão, para
obtenção de grau de Bacharel em Direito.

Orientadora: Prof.^a Msc. Maria da Conceição
Meirelles Mendes.

Aprovado em: / /

BANCA EXAMINADORA

Prof.^a Msc. Maria da Conceição Meirelles Mendes
(orientadora)

Examinador(a) 1

Examinador(a) 2

Aos negros e negras deste país que, cotidianamente, enfrentam a luta pelo reconhecimento enquanto cidadãos e à resistência quilombola que milita, incessantemente, pelo direito à terra, pelo direito à sobrevivência, pelo direito à vida.

AGRADECIMENTOS

Aos meus pais, por sempre priorizar meus estudos e de meus irmãos, nos incentivando à excelência e ao ingresso em Universidades Federais. Agradeço especialmente à minha mãe Lourdes Carneiro por ser exemplo de militância sindical, influenciando diretamente nas minhas convicções ideológicas que hoje se refletem neste trabalho. Na mesma medida, agradeço ao meu pai Manoel Fonsêca que, ao concluir o Curso de Mestrado sem incentivos financeiros, serviu de inspiração acadêmica.

Aos meus irmãozinhos Ana Clara e Adriano e aos meus avós Iraná, Aristóteles, Fonsêca e Ione pelo apoio familiar.

Ao NAJUP “Negro Cosme” que, juntamente com todos os seus negrinhos e dinos, foi fundamental para a minha formação acadêmica e profissional. E muito além disso, as bases construídas e os ideais aprendidos nesse núcleo de assessoria jurídica universitária popular permanecerão em minha mente e coração e certamente me direcionarão na caminhada da vida.

À RENAJU que proporcionou o contato com diversos estudantes de direito Brasil afora, unidos pelo ideal de fazer do Direito um instrumento de transformação social. A troca de experiências em rede mostrou que não estamos sós!

Ao amigo Tedson Rocha Jr. que, mesmo despretensiosamente, me fez atentar para a temática quilombola e a possibilidade de abordá-la nesta monografia.

À Wilne Pinheiro que viabilizou o acesso ao Processo nº 2003.37.00.008868-2 e aos procuradores federais Paulo Fernando Soares Pereira, Maria das Graças Costa Azevedo e Ângela Maria Saldanha Rego que gentilmente autorizaram a consulta dos autos na sede da Procuradoria Federal no Estado do Maranhão.

Aos amigos Amanda de Pierrelevée, Ariane Portela, Carlos Everton, Juliana Linhares, Nathália Castro, Mayara Amaral, Mariana Viana, Pedro Vinícius e Thalita Simas que, de uma maneira ou de outra - através de palavras amigas em momentos de bloqueio criativo, envio de material de pesquisa e revisão de texto -, contribuíram para a conclusão deste trabalho.

Finalmente, agradeço à professora Maria da Conceição Meirelles pelas valiosas orientações e por me estimular a manter o objeto do presente estudo, quando no momento da elaboração do projeto de monografia temia enfrentar um tema tão desafiador.

Eu vou tocar minha viola, eu sou um
negro cantador.

O negro canta deita e rola, lá na senzala
do Senhor.

Dança aí negro nagô

Tem que acabar com esta história de
negro ser inferior.

O negro é gente e quer escola, quer
dançar samba e ser doutor.

Dança aí negro nagô

O negro mora em palafita, não é culpa
dele não senhor.

A culpa é da abolição que veio e não o
libertou.

Dança aí negro nagô

Vou botar fogo no engenho aonde o negro
apanhou.

O negro é gente como o outro, quer ter
carinho e ter amor.

(Pastoral da Juventude)

RESUMO

O presente trabalho monográfico foi realizado através de pesquisa bibliográfica e documental, através da qual se fez um estudo do direito à terra das comunidades remanescentes de quilombo, constitucionalmente garantido através do artigo 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal de 1988. Mesmo diante da proteção normativa, os direitos fundamentais das comunidades quilombolas têm sido violados reiteradamente ao longo dos anos. Para ilustrar o cenário evidenciado, foi feito um estudo de caso das comunidades quilombolas localizadas no município de Alcântara – MA, analisando-se os entraves à efetivação do seu direito à terra.

Palavras-chave: Etnicidade quilombola. Direito à Terra. Direito à Sobrevivência. Alcântara.

ABSTRACT

The present monograph was developed by documental and bibliographical research, through which was done a study on the land right of the Quilombo remaining communities, constitutionally guaranteed by the article 68 of the Transitional Constitutional Dispositions Act (ADCT), in the Federal Constitution of Brazil, 1988. Even in face of normative protection, the fundamental rights of quilombola communities have been constantly violated over the years. In order to illustrate this scenario, it was made a practical study of the quilombola communities located in Alcântara – MA, with the analysis of the obstacles to the effective realization of their right to the land.

Keywords: Quilombola ethnicity. Land right. Right to survival. Alcântara.

LISTA ABREVIações E SIGLAS

ACP – Ação Civil Pública

ADCT – Ato das Disposições Constitucionais Transitórias

AEB – Agência Espacial Brasileira

AGU – Advocacia Geral da União

CCAF – Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal

CF/69 – Constituição Federal de 1969

CF/88 – Constituição Federal de 1988

CLA – Centro de Lançamento de Alcântara

COBAE – Comissão Brasileira de Atividades Especiais

GSI/Presidência da República – Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República

INCRA – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária

MABE – Movimento dos Atingidos pela Base Espacial de Alcântara

MECB – Missão Espacial Completa Brasileira

MPF – Ministério Público Federal

OIT – Organização Internacional do Trabalho

PEB – Programa Espacial Brasileiro

SMDDH – Sociedade Maranhense de Defesa dos Direitos Humanos

STR/Alcântara – Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Alcântara

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	13
1 COMUNIDADES REMANESCENTES DE QUILOMBO E O DIREITO À TERRA	15
1.1 DIREITO À TERRA, ETNICIDADE E SOBREVIVÊNCIA	15
1.1.1 COMUNIDADES REMANESCENTES DE QUILOMBO: RESSEMANTIZAÇÃO	15
1.1.2 A IMPORTÂNCIA DA GARANTIA DO DIREITO À TERRA PARA A PRESERVAÇÃO DA ETNICIDADE QUILOMBOLA	17
1.2 A LUTA HISTÓRICA PELO DIREITO À TERRA: DO REGIME DE SESMARIAS À EDIÇÃO DA LEI DE TERRAS EM 1850	19
1.2.1 O REGIME DE SESMARIAS	19
1.2.2 O REGIME DAS POSSES	20
1.2.3 A LEI DE TERRAS DE 1850 (LEI Nº 601/1850)	22
2 A IMPLANTAÇÃO DO CENTRO DE LANÇAMENTO DE ALCÂNTARA E OS IMPACTOS SOBRE AS COMUNIDADES REMANESCENTES DE QUILOMBO	30
2.1 O PROCESSO DE DESLOCAMENTO COMPULSÓRIO DAS COMUNIDADES REMANESCENTES DE QUILOMBO E A IMPLANTAÇÃO DO CLA	30
2.2 OS DESDOBRAMENTOS DO DESLOCAMENTO COMPULSÓRIO PARA AS AGROVILAS: O ACIONAMENTO DO JUDICIÁRIO PARA A GARANTIA DO USO DA TERRA	42
3 EFETIVIDADE DO DIREITO À TERRA	45
3.1 O PROCESSO DE TITULAÇÃO DAS TERRAS OCUPADAS PELAS COMUNIDADES QUILOMBOLAS DE ALCÂNTARA: UMA ANÁLISE DA DEMANDA JUDICIALIZADA	45
3.1.1 O PROJETO DE EXPANSÃO DO CLA E A PRESERVAÇÃO DOS DIREITOS DAS COMUNIDADES REMANESCENTES DE QUILOMBO	50
3.2 O PROCESSO ADMINISTRATIVO DE TITULAÇÃO DAS TERRAS OCUPADAS PELAS COMUNIDADES REMANESCENTES DE QUILOMBO DE ALCÂNTARA E A INSTAURAÇÃO DE PROCEDIMENTO CONCILIATÓRIO NA CÂMARA DE CONCILIAÇÃO E ARBITRAGEM DA ADMINISTRAÇÃO FEDERAL (CCAF)	52
3.3 ENTRAVES À EFETIVAÇÃO DO DIREITO À TERRA E PERSPECTIVAS PARA AS COMUNIDADES QUILOMBOLAS DE ALCÂNTARA	56
CONSIDERAÇÕES FINAIS	62
REFERÊNCIAS	64

INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988, através do artigo 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, garantiu o direito à terra para as comunidades remanescentes de quilombo. O dispositivo ressalta que fica assegurada a propriedade definitiva às comunidades, devendo o Estado emitir-lhes os respectivos títulos.

Passados mais de vinte e cinco anos da promulgação da Constituição Federal, diversas comunidades quilombolas ainda não tiveram seu direito à terra reconhecido na prática. Nesse contexto se inserem as comunidades remanescentes de quilombo localizadas no município de Alcântara – MA. No entanto, o caso de Alcântara se revela *sui generis*, tendo em vista que as comunidades estão encravadas em área de interesse do Estado para fins de desenvolvimento do Programa Espacial Brasileiro.

Nesse diapasão, o presente trabalho monográfico consiste num estudo do direito à terra das comunidades remanescentes de quilombo. De maneira delimitada, a pesquisa buscou analisar a efetividade desse direito, com estudo de caso do município de Alcântara. Assim, o problema da pesquisa gravita em torno dos entraves à efetivação do direito em comento e suas perspectivas de superação.

O tema se justifica pelas diversas violações de direitos fundamentais sofridas pelas comunidades quilombolas ao longo dos anos, especialmente após o advento da Constituição Federal de 1988. Com o devido amparo normativo, esperava-se que tais comunidades fossem reconhecidas e tivessem seus direitos respeitados, o que não se observa no atual cenário nacional. Daí a importância de se analisar os obstáculos à efetivação do direito à terra.

Será levantada a hipótese de que os atores sociais envolvidos no processo de reconhecimento dos direitos dos povos tradicionais, notadamente as comunidades quilombolas, não estão devidamente comprometidos com a concretização de um Estado Democrático de Direito capaz de garantir a efetivação das normas constitucionalmente estabelecidas.

Para tanto, no primeiro capítulo serão feitos breves esclarecimentos acerca da necessidade de se ressemantizar a categoria

“remanescentes de quilombo”, a fim de entendê-la a partir de uma perspectiva étnica, com a superação dos conceitos tradicionais de quilombo que se baseiam fundamentalmente em critérios históricos e arqueológicos.

Em seguida será demonstrada a importância do direito à terra para a sobrevivência das comunidades quilombolas, bem como para a preservação e reprodução do modo de vida quilombola, levando-se em consideração a territorialidade como fator medular para a construção da identidade de grupo.

Ainda no primeiro capítulo, far-se-á um resgate histórico da luta da população negra pelo direito à terra, desde o período colonial brasileiro até a edição da Lei de Terras em 1850. Ao final, será abordada a inserção do direito à terra das comunidades remanescentes de quilombo na ordem jurídica vigente, através da análise dos dispositivos legais que dão guarida à garantia constitucionalmente estabelecida pelo artigo 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal de 1988.

No segundo capítulo, dar-se-á foco às violações de direitos sofridas pelas comunidades quilombolas de Alcântara, notadamente quanto aos deslocamentos compulsórios, com a implantação do Centro de Lançamento de Foguetes na década de 1980. Serão abordados, ainda, os desdobramentos dos impactos negativos advindos com as remoções forçadas, através da análise de demandas judicializadas contra o diretor do CLA a fim de garantir aos quilombolas o uso das terras tradicionalmente ocupadas.

Finalmente, no terceiro capítulo adentrar-se-á propriamente no estudo dos entraves à efetivação do direito à terra constitucionalmente garantido aos quilombolas, através do exame da ação civil pública ajuizada com o objetivo de assegurar a finalização do processo de titulação das terras ocupadas pelas comunidades remanescentes de quilombo de Alcântara. Serão apresentadas as perspectivas para a superação dessa conjuntura.

Quanto à metodologia, utilizou-se pesquisa bibliográfica, desenvolvida a partir de livros e artigos científicos e pesquisa documental consistente na análise de leis, pactos, relatórios e processo judicial.

1 COMUNIDADES REMANESCENTES DE QUILOMBO E O DIREITO À TERRA

1.1 Direito à terra, etnicidade e sobrevivência

1.1.1 Comunidades remanescentes de quilombo: ressemantização

É significativo que se defina qual seria a percepção mais adequada ao termo “comunidades remanescentes de quilombo” para a melhor compreensão do presente estudo. Para fins didáticos, faz-se necessário esclarecer que as expressões “comunidades remanescentes de quilombo”, “comunidades quilombolas”, “comunidades negras”, “quilombos” e “remanescentes” serão utilizadas como sinônimos, embora a terminologia oficialmente adotada pelo ordenamento jurídico pátrio seja a primeira.

Inicialmente, cumpre romper com as definições mais tradicionais de quilombo, as quais utilizam critérios fundados no naturalismo, no historicismo e no culturalismo para caracterizar comunidades quilombolas.

O naturalismo impõe a raça como critério prioritário de definição da identidade quilombola. Já o historicismo adota como critério a origem das comunidades em quilombos formados no século XIX, cuja comprovação se daria através de resíduos arqueológicos de ocupação temporal¹. O culturalismo parte do princípio que as comunidades quilombolas seriam grupos isolados ou populações estritamente homogêneas², em que se buscava a reprodução do modo de vida africano no que diz respeito à organização social e a estruturas de poder. Segundo o culturalismo, portanto, os quilombos seriam uma espécie de “África entre nós³”.

Torna-se imperioso reconhecer a superação desses paradigmas tradicionais, uma vez que são insuficientes diante da complexidade da categoria em estudo. A utilização de critérios cartesianos para a definição da identidade quilombola é limitante na medida em que se leva em consideração a

¹ MELLO, Marcelo Moura. **Reminiscências dos quilombos**: territórios da memória em uma comunidade negra rural. São Paulo: Editora Terceiro Nome, 2002, p. 40.

² Id., 2002, p. 40-41.

³ ARRUTI, José Maurício Paiva Andion. **Mocambo**: antropologia e história do processo de formação quilombola. Bauru, SP: Edusc, 2006, p. 17.

dinâmica e flexibilidade dos grupos humanos e a construção da identidade étnica. Conforme destacou Mello⁴, “Em se tratando de uma categoria em disputa, cujo significado é polissêmico, qualquer tentativa de definição esbarra em indefinições”.

Nesse esteira, Almeida⁵ aduz que:

É necessário que nos libertemos da definição arqueológica, da definição histórica *stricto sensu* e de outras definições que estão frigidificadas 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.

Atualmente, dentro de uma perspectiva antropológica, o que se busca é ressemantizar o conceito de comunidades remanescentes de quilombo a fim de contemplar os diferentes grupos que assim possam ser categorizados, buscando um critério de definição afastado daqueles mais cristalizados e herméticos, pois estes critérios seriam insuficientes em termos conceituais, práticos, históricos e políticos “para dar conta da diversidade de formas de acesso à terra e formas de existir das comunidades negras⁶”.

Conforme lições de Arruti⁷ e Almeida⁸ o critério de auto-atribuição seria o mais adequado para definir a etnicidade quilombola. Esta deixaria de ser determinada pelos critérios históricos, arqueológicos e culturais analisados isoladamente. Com isso, os remanescentes seriam aqueles grupos étnicos, em que os indivíduos assim se reconheçam, com elementos de coesão em torno de uma identidade coletiva, dotados de relações territoriais próprias e histórico comum de resistência à segregação, à discriminação e à marginalização. Assim, a identidade étnica refere-se muito mais a uma existência coletiva do que a uma situação individual.

Sobre a importância de priorizar o critério da auto-atribuição para a definição da etnicidade quilombola, Almeida assevera:

⁴ MELLO, 2002, p. 33.

⁵ ALMEIDA, Alfredo Wagner Berno de; Eliane Cantarino O’Dwyer (org.). **Quilombos: identidade étnica e territorialidade**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2002, p. 63.

⁶ GUSMÃO, 1990 apud MELLO, 2002, p. 45-46.

⁷ ARRUTI, 2006, passim.

⁸ ALMEIDA, Alfredo Wagner Berno de. **Terras tradicionalmente ocupadas: processos de territorialização e movimentos sociais**. In: Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais. v. 6. n. 1, 2004, passim.

Esse dado de como os grupos sociais chamados “remanescentes” se auto-define é elementar, porquanto foi por essa via que se construiu e afirmou a identidade coletiva. O importante aqui não é tanto como as agências definem, ou como uma ONG define, ou como um partido político define, e sim como os próprios sujeitos se autorepresentam e quais os critérios político-organizativos que norteiam suas mobilizações e forjam a coesão em torno de uma certa identidade. Os procedimentos de classificação que interessam são aqueles construídos pelos próprios sujeitos a partir dos próprios conflitos, e não necessariamente aqueles que são produto de classificações externas, muitas vezes estigmatizantes. Isso é básico na consecução da identidade coletiva e das categorias sobre as quais ela se apoia⁹.

Em outras palavras, pode-se dizer que existe um elenco de práticas que asseguram vínculos solidários mais fortes e duradouras que a alusão a uma determinada ancestralidade. O pertencimento ao grupo não emana, por exemplo, de laços de consanguinidade, não existe a preocupação com uma origem comum, tampouco o parentesco constitui uma pré-condição de pertencer. O princípio classificatório que fundamenta a existência do grupo emana da construção de um repertório de ações coletivas e de representações em face de outros grupos¹⁰.

Como visto, o critério de auto-atribuição demonstra ser o que tem maior capacidade para abarcar a diversidade e a mutabilidade inerentes à etnicidade de diferentes grupos, notadamente a quilombola. Este critério trouxe novos contornos ao significado da expressão comunidades remanescentes de quilombo, tornando a categoria muito mais abrangente. Uma vez pontuada tal ressemantização, parte-se para a análise da terra como fator fundamental à preservação da etnicidade quilombola.

1.1.2 A importância da garantia do direito à terra para a preservação da etnicidade quilombola

Para os remanescentes, a territorialidade está intimamente ligada à preservação da etnicidade e, conseqüentemente, com a própria existência do grupo. Isto porque os quilombolas mantem com a terra uma relação de dependência no que diz respeito à sua reprodução econômica, cultural e político-organizativa. A vivência da comunidade se constrói e se afirma sob a terra que ocupa. Dessa maneira, a construção histórica e cotidiana da

⁹ ALMEIDA, 2002, p. 68.

¹⁰ Id., 2002, p. 74.

identidade coletiva dos quilombolas guarda vínculo direto com o respectivo território ocupado.

Além disso, as terras tradicionalmente ocupadas pelas comunidades remanescentes de quilombo têm papel fundamental na construção e reconstrução da memória coletiva, cujo papel para a existência do sentimento de pertencimento ao grupo é iminente.

Por outro lado, a importância da territorialidade se mostra ainda mais nodal na medida em que o modo de vida quilombola se apresenta como uma combinação de formas de resistência que se consolidaram historicamente. Tal modo de vida se trata do advento e renovação de uma existência coletiva capaz de se impor às estruturas de poder postas¹¹ e somente é possível mediante a garantia do direito à terra.

Sobre a territorialidade como um dos elementos subsidiadores da etnicidade quilombola e sua importância para manutenção dessa identidade coletiva, Almeida¹² aduz o seguinte:

A territorialidade funciona como um fator de identificação, defesa e força: laços solidários e de ajuda mútua informam um conjunto de regras firmadas sobre uma base física considerada comum, essencial e inalienável, não obstante disposições sucessórias porventura existentes. Aí a noção de “tradicional” não se reduz à história e incorpora as identidades coletivas redefinidas situacionalmente numa mobilização continuada, assinalando que as unidades sociais em jogo podem ser interpretadas como unidades de mobilização.

Diante do fato de que a construção da identidade étnica quilombola depende, dentre outras coisas, da afirmação da territorialidade do grupo, tem-se que a garantia do direito à terra é fundamental para a preservação e sobrevivência dessas comunidades.

Ocorre que as terras ocupadas pelos quilombolas sempre foram objeto de disputa, desde o período colonial até a promulgação da Constituição Federal de 1988. Em verdade, na atual ordem constitucional, as terras tradicionalmente ocupadas pelos quilombolas ainda são objeto de conflitos fundiários. No entanto a Constituição Federal de 1988 tornou-se um marco em termos de consagração de direitos, pois, pela primeira vez, houve o

¹¹ ALMEIDA, 2002, p. 79.

¹² ALMEIDA, 2004, p. 10.

reconhecimento formal do direito à terra das comunidades remanescentes de quilombo. No próximo tópico será feito o resgate histórico da luta quilombola pela terra.

1.2 A luta histórica pelo direito à terra: do Regime de Sesmarias à edição da Lei de Terras em 1850

1.2.1 O Regime de Sesmarias

No Brasil Colônia, a política fundiária da Coroa Portuguesa baseava-se no Regime de Sesmarias, cuja implantação objetivou garantir o domínio das terras conquistadas através da ocupação e do cultivo¹³. Ao sesmeiro, era concedida uma porção de terra sobre a qual subsistia a obrigação de dar uma destinação produtiva. Assim, entre o titular da relação jurídica de propriedade (Coroa Portuguesa) e o sesmeiro, se estabelecia uma concessão administrativa sobre o domínio público com encargo de cultivo¹⁴. As terras, portanto, permaneciam como bens públicos pertencentes à Portugal.

Diante desse sistema de distribuição de terras, a população negra ficava totalmente à margem da política fundiária, primeiramente porque os negros escravizados eram considerados mercadorias. O negro não era, portanto, sujeito de direitos apto a ser concessionário de sesmaria. Por outro lado, aos negros livres não era permitido requerer e obter porções de terra, já que para tanto seria necessário um prévio prestígio político-econômico. As sesmarias, vale dizer, não eram concedidas ao cultivador eventual, mas a homens de grandes posses que constituíam a sociedade aristocrática colonial brasileira¹⁵. Assim, pode-se dizer que a política fundiária da época favorecia o latifúndio e a monocultura.

¹³ BENATTI, José Heder. **Posse agroecológica e manejo florestal**. 2 ed. Curitiba: Juruá, 2004, p. 61.

¹⁴ LIMA, Ruy Cirne. **1908: pequena história territorial do Brasil: Sesmarias e terras devolutas**. 4. ed. São Paulo: Secretaria do Estado da Cultura, 1990, p. 43.

¹⁵ CARDOSO, Patrícia de Menezes. **Democratização do acesso à propriedade pública no Brasil: função social e regularização fundiária**. Dissertação (Mestrado em Direito) - Faculdade de Direito, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2010, p. 28.

Com isso, o Regime de Sesmarias, como bem salientou Cardoso¹⁶, iniciou um processo de espoliação de direitos das populações tradicionais formadoras da sociedade brasileira, especialmente no que tange o direito à terra:

O Regime de Sesmarias, importado ao Brasil, semeou o gérmen de um regime jurídico da propriedade fundiária que, até tempos recentes (mais precisamente até a promulgação da Constituição Cidadã de 1988), preteriu o reconhecimento dos direitos territoriais, derivados do costume de uso coletivo da terra e de seus recursos naturais, exercida pelos índios, quilombolas, caboclos, dentre outras populações tradicionais formadoras da sociedade brasileira.

No longo período em que perdurou o Regime de Sesmarias (meados de 1500 a 1822), formaram-se quilombos em algumas regiões do país

com sistemas de vida e produção que se diferenciavam do padrão patrimonialista e mercantilista estabelecido, contrariando as grandes dominações ao estabelecerem-se e produzirem as terras de acordo com finalidades de subsistência¹⁷.

Os quilombos eram fruto da resistência negra contra a escravidão que ganhava cada vez mais força. Evidentemente, toda a organização social vivenciada pelos quilombolas era clandestina, assim como a ocupação das terras. Estabelecia-se uma relação possessória ilegal, não reconhecida pelo governo português.

1.2.2 O Regime das Posses

Com o estímulo ao grande latifúndio gerado pela distribuição de sesmarias, os colonos pobres ficaram cada vez mais excluídos do processo de ocupação de territorial oficialmente estabelecido, tornando-se comum a figura do posseiro, conforme esclarece Cardoso¹⁸:

(...) os homens rústicos e pobres, o cultivador independente, o lavrador livre é asfixiado por este regime de propriedade (Regime de

¹⁶ CARDOSO, 2010, p. 26

¹⁷ COVOLON, Fernanda Cristina; GONZALEZ, Everaldo Tadeu Quilici. Sesmarias, Lei de Terras e cidadania. In: Congresso Nacional do CONPEDI, 17, 2008, Brasília. **Anais**. Florianópolis: CONPEDI. p. 5.808-5.822.

¹⁸ CARDOSO, 2010, p. 34

Sesmarias), passando ao apossamento de terras entre os limites das grandes propriedades ou em lugares distantes dos núcleos de povoamento.

Ademais, muitos sesmeiros preferiam arrendar suas terras à pequenos lavradores em razão do encargo de cultivo, o que estimulou ainda mais a fixação de posseiros.

A aquisição de terras através da posse não era reconhecida durante o Regime de Sesmarias, mas a política fundiária do Período Colonial mostrou-se tão ineficiente que a prática do apossamento de terras através da ocupação se tornou cada vez mais comum.

Assim, o insucesso do Regime de Sesmarias culminou na suspensão de suas concessões determinada pela Resolução nº 76 de 1 de julho de 1822¹⁹. A partir disso, já no Brasil Império, iniciou-se um período lacunoso no que diz respeito à legislação agrária. Isto porque muito embora a supracitada resolução tenha posto fim ao Sistema Sesmarial, não houve a edição de qualquer instrumento normativo que regulasse o uso, a distribuição e a ocupação da terra.

Este hiato normativo se estendeu de 1822 a 1850 e ficou conhecido como o “Regime das Posses”. Como bem delineou Araújo²⁰: “No início o posseiro ocupava terra de ninguém, nos intervalos das sesmarias. Depois, passou a ocupar as sesmarias abandonadas ou não cultivadas. Chega, por fim, às terras devolutas.”. Percebe-se, nesse particular, que no início do Brasil Imperial, a posse se tornou uma forma legítima de aquisição de terras em razão da ausência de regulamentação estatal para as questões fundiárias.

O período mostrou-se caótico, pois, como bem salientou Benatti²¹, o grande latifúndio tomou conta de todo o território e já não havia mais terras para distribuição. Além do significativo número de posseiros fixados em terras devolutas e sesmarias em comisso (o comisso ocorria quando o sesmeiro

¹⁹ PINTO JR, Joaquim Modesto (org.); FARIAS, Valdez (org.). **Coletânea de Legislação e Jurisprudência Agrária e Correlata**. Brasília: MDA, 2007, p. 44.

²⁰ ARAÚJO, Ionnara Vieira de. Regularização fundiária e terras devolutas. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Goiás**, v. 33, n. 2, 2009, 112-127 p. Disponível em: < <http://revistas.ufg.br/index.php/revfd/article/view/9861> >. Acesso em: 15 nov. 2014.

²¹ BENATTI, 2004, p. 65.

deixava de cumprir suas obrigações que eram: demarcação e delimitação da gleba solicitada e o cultivo da terra), sem o devido reconhecimento estatal:

No regime de posse das terras devolutas, o quadro da situação fundiária era bastante grave, pois nesse período quase já não havia terras para se distribuir, e a grande propriedade tomara conta do território brasileiro, o que significava um bloqueio à ascensão do camponês sem-terra à condição de proprietário. Por outro lado, a quantidade de posseiros em terras devolutas ou em sesmarias em comisso já era significativa a ponto de ser um risco político muito alto para os donos de sesmarias tentar reaver suas terras pela força, o que poderia levar o país a uma revolta social.

Nesse cenário delicado e diante da urgente necessidade de uma regulamentação agrária, surge a Lei de Terras.

1.2.3 A Lei de Terras de 1850 (Lei nº 601/1850)

Com a edição da Lei de Terras em 1850 e sua posterior regulamentação através do Decreto nº 1.318/1854, adveio a normatização agrária necessária à organização fundiária do Brasil Império. No entanto, a Lei de Terras teve um caráter expropriatório das camadas menos favorecidas. Isto porque a referida lei, embora tenha dado legitimidade às aquisições de terra até então efetuadas através da posse mansa e pacífica de áreas com habitação e cultivo, proibiu a aquisição de terras devolutas por outro título que não fosse o de compra. Abaixo transcreve-se o que determinava a referida lei (redação original):

Art. 1º Ficam *proibidas* as *aquisições* de terras devolutas por outro *título* que não seja o de compra.

Art. 5º Serão legitimadas as posses mansas e pacíficas, adquiridas por *ocupação* primária, ou havidas do primeiro *ocupante*, que se acharem cultivadas, ou com *principio* de cultura, e morada, habitual do respectivo posseiro, ou de quem o represente, guardadas as regras seguintes:

Na medida em que a Lei de Terras condicionou a aquisição da propriedade à capacidade econômica dos indivíduos, a terra virou mercadoria, tendo sido o direito à terra mercantilizado. A mercantilização desse direito funcionou como um vetor para a exclusão das camadas populacionais menos favorecidas do processo de ocupação fundiária brasileiro.

Além disso, a Lei 601/1850 acabou por ratificar a concentração de terras verificada no Brasil desde o Período Colonial, uma vez que, através de seu artigo 4º, revalidou as sesmarias e demais concessões que foram o gérmen da grande latifúndio:

Art. 4º Serão revalidadas as sesmarias, ou outras concessões do Governo Geral ou Provincial, que se acharem cultivadas, ou com *princípios* de cultura, e morada habitual do respectivo sesmeiro ou *concessionario*, ou do quem os represente, embora não tenha sido cumprida qualquer das outras condições, com que foram concedidas.

Diante deste novo paradigma fundiário, que colocou a terra na condição de mercadoria, calha perceber que a Lei de 1850 representou um marco histórico na negação do acesso à terra às comunidades remanescentes de quilombo. Isto porque o valor monetário agregado à propriedade, além de se revelar incompatível com o modo de vida quilombola cuja relação com a terra é de preservação da etnicidade, revelou-se incompatível com o estrato econômico-social reservado à população negra por ocasião da abolição da escravidão em 1888.

Como é cediço, a abolição da escravatura representou apenas a conquista formal da liberdade, já que os negros continuaram sendo espoliados social, econômica e politicamente. Desde então, tal marginalização se reproduziu de maneira histórica, o que refletiu no acesso da população negra a uma série de direitos, em especial, no que tange as comunidades remanescentes de quilombo, o direito à terra.

Almeida²² constata que a legislação pós Abolição da Escravidão não deu guarida à população quilombola, notadamente no que se refere ao reconhecimento do direito à terra:

Na legislação republicana nem aparecem mais, pois com a abolição da escravatura imaginava-se que o quilombo automaticamente desapareceria ou não teria mais razão de existir. Constata-se um silêncio nos textos constitucionais sobre a relação entre os ex-escravos e a terra, principalmente no que tange o símbolo de autonomia produtiva representado pelos quilombos. E quando é mencionado na Constituição de 1988, 100 anos depois, o quilombo já surge como sobrevivência, como “remanescente”.

²² ALMEIDA, 2002, p. 53.

Conforme referenciado acima, o direito à terra somente foi reconhecido formalmente pela Constituição Federal de 1988 (CF/88) e, ainda assim, enfrenta-se o grande desafio de dar efetividade a esta garantia constitucional.

1.3 A inserção do direito à terra das comunidades remanescentes de quilombo na ordem jurídica vigente

O artigo 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) da Constituição Federal de 1988 representa o marco legal de reconhecimento jurídico das comunidades remanescentes de quilombo. O referido dispositivo estabelece que:

Art. 68. Aos remanescentes das comunidades dos quilombos que estejam ocupando suas terras é reconhecida a propriedade definitiva, devendo o Estado emitir-lhes os títulos respectivos.

Melo²³ assegura que o reconhecimento do direito à terra para as comunidades remanescentes de quilombo é uma exigência do constitucionalismo fraternal (aquele que reconhece a diferença entre os homens e não tenta assimilá-la, mas sim respeitá-la) característico da nossa Lei Maior vigente, sendo claro o intuito emancipador desta norma consagradora de direitos fundamentais.

É importante esclarecer que o dispositivo referido, mesmo localizando-se fora do catálogo formalmente nominado pela dicção constitucional, representa norma consagradora de direitos fundamentais porquanto o direito à terra é essencial para a garantia da sobrevivência das comunidades remanescentes de quilombo. Nessa perspectiva, o direito à terra, com efeito, desdobra-se no direito à vida. Negar o direito à terra das comunidades quilombolas significa pôr em risco sua sobrevivência enquanto grupo étnico, negando, em última análise, o famigerado direito à vida, protegido pelo artigo 5º da Constituição Federal.

²³ MELO, Emmanuel de. **Publicações da Escola da AGU**: Estudos da consultoria jurídica junto ao Ministério do Desenvolvimento Agrário. Caderno 2, Ano IV, n. 22. Brasília: EAGU, 2012. p. 33.

Sobre a fundamentalidade do direito à terra disposto no artigo 68 do ADCT, Daniel Sarmiento²⁴ aduz:

Privado da terra, o grupo tende a se dispersar e a desaparecer, tragado pela sociedade envolvente. Portanto, não é só a terra que se perde, pois a identidade coletiva também periga sucumbir. Dessa forma, não é exagero afirmar que quando se retira a terra de uma comunidade quilombola, não se está apenas violando o direito à moradia dos seus membros. Muito mais que isso, se está cometendo um verdadeiro etnocídio.

Por isso, o direito à terra dos remanescentes de quilombo pode ser identificado como um direito fundamental cultural (art. 215, CF), que se liga à própria identidade de cada membro da comunidade.

Por outro lado, note-se que o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, no caso dos quilombolas, instituiu uma nova modalidade formal de apropriação de terras baseada no direito à propriedade definitiva²⁵. A fim de garantir o caráter definitivo, os títulos devem ser outorgados será outorgado título em nome das associações que legalmente representem as comunidades quilombolas, de modo que seja coletivo e pró-indiviso. Além disso, o título deverá ser emitido com cláusula de inalienabilidade, imprescritibilidade e impenhorabilidade, conforme determina o artigo 17 do Decreto nº 4.887/2003 que regulamenta o procedimento para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos:

Art. 17. A titulação prevista neste Decreto será reconhecida e registrada mediante outorga de título coletivo e pró-indiviso às comunidades a que se refere o art. 2º, caput, com obrigatória inserção de cláusula de inalienabilidade, imprescritibilidade e de impenhorabilidade.

Parágrafo único. As comunidades serão representadas por suas associações legalmente constituídas.

O referido Decreto ainda traz a definição legal do que seriam consideradas comunidades remanescentes de quilombo, a saber:

²⁴ SARMENTO, Daniel. **A garantia do direito à posse dos remanescentes de quilombos antes da desapropriação**. Rio de Janeiro, 2006, p. 6. Disponível em: http://www.cpisp.org.br/acoes/upload/arquivos/agarantiadodireitoaposse_danielsarmiento.pdf.

Acesso em: 23 nov. 2014.

²⁵ ALMEIDA, 2004, p. 11.

Art. 2º 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.

§ 1º Para os fins deste Decreto, a caracterização dos remanescentes das comunidades dos quilombos será atestada mediante autodefinição da própria comunidade.

§ 2º São terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos as utilizadas para a garantia de sua reprodução física, social, econômica e cultural.

§ 3º Para a medição e demarcação das terras, serão levados em consideração critérios de territorialidade indicados pelos remanescentes das comunidades dos quilombos, sendo facultado à comunidade interessada apresentar as peças técnicas para a instrução procedimental.

Como se vê, o artigo acima transcrito ainda traz especifica os critérios de identificação das comunidades, em ordem de importância, sendo eles a auto-atribuição, a territorialidade, a coletividade do grupo no contexto de sua evolução histórica própria e a presunção de ancestralidade negra relacionada com a resistência à opressão histórica sofrida.

Conforme exposto no item 1.1.1 deste capítulo, o critério de autoatribuição leva em consideração o auto reconhecimento dos indivíduos como integrantes da categoria “remanescentes” e sua identificação com uma certa identidade coletiva correspondente à etnicidade quilombola. Segundo Melo²⁶, na prática o critério de autoatribuição consistiria

(...) na oitiva prévia do beneficiário de determinado direito consagrado para minorias como forma de legitimar sua caracterização como sujeito de direito, dando especial destaque para essa declaração como forma de não se impor a verdade hegemônica da maioria sobre a vida dessa minoria.

O Decreto em comento ainda determina que a Fundação Cultural Palmares (FCP) deverá expedir certidão respectiva à autodefinição:

Art. 3º Compete ao Ministério do Desenvolvimento Agrário, por meio do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA, a identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas pelos remanescentes das comunidades dos quilombos, sem prejuízo da competência concorrente dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

²⁶ MELO, 2012, p. 47.

§ 4º A autodefinição de que trata o § 1º do art. 2º deste Decreto será inscrita no Cadastro Geral junto à Fundação Cultural Palmares, que expedirá certidão respectiva na forma do regulamento.

A autoatribuição, destaque-se, também está prevista, no artigo 1º, item 2 da Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), promulgada pelo Decreto nº 5.051/2004, como critério para identificação das comunidades remanescentes de quilombo, *in verbis*:

A consciência de sua identidade indígena ou tribal deverá ser considerada como critério fundamental para determinar os grupos aos que se aplicam as disposições da presente Convenção.

No que diz respeito à territorialidade, de acordo com o conteúdo já aduzido no item 1.1.1 deste capítulo, tal critério consiste na especial relação entre o grupo étnico e a terra que ocupa, sendo esta essencial para a cultura e valores espirituais dos remanescentes e, principalmente, para o desenvolvimento do sentimento de pertencimento a um grupo coeso, dotado de identidade étnica.

Já no que diz respeito à coletividade, tal critério de identificação revela-se intrínseco ao próprio conceito de etnicidade, sendo essencial a caracterização do coletivismo na comunidade remanescente. O coletivismo é o critério que justifica a titulação da terra de forma coletiva.

Finalmente, o critério de presunção de ancestralidade é o último enumerado no artigo 2º do Decreto nº 4.887/2003 não por acaso. Seria impensável buscar “uma comprovação cabal sobre um fato ocorrido, possivelmente, há mais de 100 anos, qual seja, a luta negra relacionada com a resistência à opressão histórica sofrida²⁷”.

De toda maneira, a expressão “ancestralidade” não pode ser entendida de modo estanque, referindo-se unicamente àqueles antepassados que se opuseram à opressão até 1888. Como visto, o termo “remanescente” contido no artigo 68 do ADCT deve ser entendido muito mais no sentido de reminiscência do que de ancestralidade em si.

O Decreto em comento, outrossim, fixa o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) como órgão competente para a

²⁷ MELO, 2012, p. 51.

realização dos procedimentos administrativos de identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas por comunidades remanescentes de quilombo, no caso de terras consideradas bens da União ou terras particulares:

Art. 3º Compete ao Ministério do Desenvolvimento Agrário, por meio do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA, a identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas pelos remanescentes das comunidades dos quilombos, sem prejuízo da competência concorrente dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Nos casos em que as terras ocupadas pelos remanescentes forem de propriedade dos Estados, Municípios ou Distrito Federal, o processo de titulação ficará a cargo dos respectivos entes federados, conforme preconiza o artigo 12 do Decreto nº 4.887/2003:

Art. 12. Em sendo constatado que as terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos incidem sobre terras de propriedade dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios, o INCRA encaminhará os autos para os entes responsáveis pela titulação.

Ainda no que se refere ao conjunto normativo garantidor dos direitos dos quilombolas, cumpre trazer à baila a norma definidora do conceito de comunidades e territórios tradicionais, categorias importantes para a correta interpretação do artigo 68 do ADCT da CF/88. Trata-se do Decreto nº 6.040/2007 que delinea comunidades tradicionais como sendo grupos culturalmente diferenciados, que assim se auto reconhecem, com formas próprias de organização social, e que utilizam o território ocupado e os recursos naturais dele advindos para a sua reprodução étnica. Os territórios tradicionais, nesse esteira, seriam aqueles necessários à sobrevivência étnica das comunidades tradicionais. *In verbis*:

Art. 3º Para os fins deste Decreto e do seu Anexo compreende-se por:

I - Povos e Comunidades Tradicionais: 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;

II - Territórios Tradicionais: os espaços necessários a 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;

Finalmente, faz-se necessário referenciar a Instrução Normativa nº 57/2009 do INCRA que regulamenta, no âmbito interno do Instituto, os procedimentos previstos no Decreto nº 4.887/2003 tendentes ao cumprimento do artigo 68 do ADCT.

Em que pese todo o arcabouço normativo até aqui exposto, o direito à terra das comunidades remanescentes de quilombo, constitucionalmente reconhecido através do artigo 68 do ADCT, ainda carece de efetividade, tendo em vista que atualmente encontram-se abertos 1.290 processos de titulação em todo o país, tendo sido emitidos apenas 154 títulos de propriedade até julho de 2014, segundo dados oficiais da Coordenação Geral de Regularização de Territórios Quilombolas do INCRA²⁸.

Nesse contexto se inserem as comunidades remanescentes de quilombo do município de Alcântara - MA, cujos entraves à efetivação do processo de titulação é objeto do presente estudo. O processo de titulação das terras quilombolas de Alcântara enfrenta uma situação *sui generis*, tendo em vista que o respectivo território é alvo de interesses políticos e econômicos por parte do Estado, notadamente no que se refere ao Programa Espacial Brasileiro (PEB) e à implantação do Centro de Lançamento de Alcântara (CLA).

Nos próximos capítulos, será feito um resgate histórico da violação de direitos dos quilombolas alcantarenses, desde os anos 1980 com a implementação do CLA, passando-se pelo processo de titulação das terras e análise dos entraves à sua conclusão.

²⁸ BRASIL. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. **Quadro atual da política de regularização de territórios quilombolas no INCRA**: 2014. Brasília, DF, 2014. Disponível em: <http://www.incra.gov.br/sites/default/files/quadro_atual_politica_regularizacao_territorios_quilombolas.pdf> Acesso em: 23 nov. 2014.

2 A IMPLANTAÇÃO DO CENTRO DE LANÇAMENTO DE ALCÂNTARA E OS IMPACTOS SOBRE AS COMUNIDADES REMANESCENTES DE QUILOMBO

A garantia do direito à terra para as comunidades remanescentes de quilombo, conforme reiterado exaustivamente até aqui, é indispensável à manutenção do modo de vida quilombola e sua conseqüente reprodução étnica. A territorialidade está intimamente ligada à construção da identidade de grupo, à etnicidade quilombola, daí decorre a necessidade de efetivação do direito insculpido no artigo 68 do ADCT da CF/88.

O município de Alcântara - MA é abrangido, em grande parte, por territórios étnicos, de origem quilombola, sendo que as comunidades ali fixadas, mesmo após mais de vinte e cinco anos da promulgação da Constituição Federal de 1988, ainda lutam pela titulação de suas terras. Nesse contexto de dificuldade de efetivação do direito à terra, as comunidades remanescentes de quilombo de Alcântara têm sido objeto de graves violações de direitos, notadamente em razão da implantação de um Centro de Lançamento de Foguetes no município, na década de 1980.

Desde então, instalou-se um conflito na região pela disputa de terras entre os quilombolas e o Estado Brasileiro. A partir desse panorama, neste capítulo será feita uma análise do processo de implantação do Centro de Lançamento de Alcântara, bem como dos impactos sofridos pelas comunidades quilombolas.

2.1 O processo de deslocamento compulsório das comunidades remanescentes de quilombo e a implantação do CLA

No início da década de 1980, o município de Alcântara - MA despertou interesse do Estado em razão da sua privilegiada localização geográfica (2º de latitude sul), favorável à implantação de um Centro de Lançamento de Foguetes. O Centro de Lançamento seria parte integrante da chamada Missão Espacial Completa Brasileira (MECB), que consistia no primeiro programa espacial brasileiro de grande porte.

A implantação do Centro de Lançamento de Alcântara integrava, conforme destacou Braga ²⁹, uma política estatal desenvolvimentista e hegemônica, característica do Regime Militar no Brasil, que predominou entre os anos 1970 e 1980:

Sua história é reflexo da atuação do Estado que sob a perspectiva desenvolvimentista e hegemônica característica das décadas de 1970 e 1980, realizou a implantação de grandes projetos, como o CLA, dentro da Política Nacional de Desenvolvimento Espacial.

Diante desse projeto, em 1979, o Ministro da Aeronáutica enviou ao Governador do Estado do Maranhão o Aviso nº 007/79 com o pedido de reserva de uma área para a construção do CLA³⁰. Em 18 de setembro de 1980 foi publicado no Diário Oficial do Estado do Maranhão o Decreto nº 7.820, editado pelo então governador do estado, João Castelo Ribeiro Gonçalves, que desapropriou, para fins de utilidade pública, uma área de 52.000 hectares³¹. Esta área seria destinada ao Centro de Lançamento de Alcântara, correspondendo a 46% do território total do município. Assim, as terras foram cedidas pelo governo do estado para a implantação da Base Espacial. Ressalte-se que, posteriormente, em 1991, o Decreto Presidencial s/n de 8 de agosto expandiu a área desapropriada para 62.000 hectares.

A desapropriação teve como base legal o Estatuto da Terra (Lei nº 4.504/1964) que dispõe sobre a desapropriação para fins de utilidade pública e prevê em seu artigo 6º que a utilidade pública será declarada através de decreto do chefe do poder executivo.

Ocorre que o referido decreto foi editado sem os devidos estudos preliminares sobre a área e sem considerar a existência de vasta população no local, como asseverou Choairy:

A área desapropriada pelo Governo do Estado estava cedida, desde a decretação da desapropriação, inclusive o próprio Decreto 7.820, de 18 de setembro de 1980, para a Aeronáutica, a fim de que se

²⁹ BRAGA, Yara Maria Rosendo de Oliveira. **Território Étnico**: conflitos territoriais em Alcântara, Maranhão. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional) - Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional, Universidade do Vale do Paraíba, São José dos Campos, 2011, p. 76.

³⁰ BRAGA, 2011, p. 76.

³¹ CHOIRY, Antônio César Costa. **Alcântara vai para o espaço**: a dinâmica da implantação do Centro de Lançamento de Alcântara. São Luís: Edições UFMA; PROIN (CS), 2000, p. 62.

procedesse à instalação de uma “Base Espacial”, ou seja, o Centro de Lançamento de Alcântara. De acordo com o INCRA, o Decreto foi editado sem os devidos estudos preliminares e sem considerar a existência de vasta população no local, o que já impunha a necessária desapropriação de uma outra área, por interesse social, a fim de assentar essa população que deveria ser remanejada do local de implantação.

Em verdade, a escolha do município de Alcântara para a implantação do Centro de Lançamento se deu não só em razão de sua privilegiada localização geográfica que favorece o desenvolvimento das atividades aeroespaciais, mas também em função de que se acreditava tratar de região pouco habitada e, portanto, com baixo custo de desapropriação, conforme destacou Costa Filho ao enumerar as condições vantajosas identificadas pela Comissão Brasileira de Atividades Espaciais (COBAE)³²:

- 1) Proximidade do Equador Terrestre (a localização do centro é 2° 18' S), que gera uma importante economia de combustível para lançamento em órbitas equatoriais. Nesses lançamentos é aproveitada a rotação da terra para impulsionar o veículo até camadas atmosféricas mais altas;
- 2) Posição próxima ao mar, o que impedirá que futuros crescimentos urbanos prejudiquem a capacidade operacional do centro. Além disso, permite condições excepcionais de segurança. As melhores condições de segurança reduzem os custos de seguro nos lançamentos;
- 3) Baixa densidade demográfica, o Centro está localizado na cidade de Alcântara – Ma, tombada pelo patrimônio. Os residentes têm na agricultura de subsistência sua principal fonte de renda;
- 4) Baixo Custo de Desapropriação;
- 5) Facilidade de acesso aéreo e marítimo. Alcântara dista cerca de 15 km da capital maranhense;
- 6) Condições meteorológicas e climáticas regulares.

Houve, portanto, a edição do decreto de desapropriação sem que fosse dada a devida importância ao contingente populacional da área e menos ainda à condição de território étnico ali existente. À época, o direito à terra de comunidades tradicionais sequer era reconhecido formalmente pela ordem jurídica vigente. Assim, a população remanescente de quilombo do município de Alcântara foi desapropriada na qualidade de campesinato comum.

Em 18 de abril de 1986, após seis anos da edição do Decreto Expropriatório, o Governo Federal editou o Decreto nº 92.571/1986 que dispõe

³² COSTA FILHO, Edmilson. **A Política Espacial Brasileira**: a política científica e tecnológica no setor aeroespacial brasileiro. Rio de Janeiro: Revan, 2002, p. 142

sobre o disciplinamento de terras federais incluídas na área afetada no Centro de Lançamento de Alcântara. A retalho, o referido decreto representou um mecanismo legal de disciplina do uso das terras localizadas na área afetada ao CLA.

Ressalte-se que do total da área desapropriada, parte seria destinada à instalação da infraestrutura operacional e de apoio do CLA, e parte para as áreas de preservação e reassentamentos necessários³³. Sendo assim, as famílias não receberiam o título de propriedade das terras para as quais seriam realocadas, já que os locais de reassentamento estariam sob a administração do Centro de Lançamento. As agrovilas seriam tratadas, portanto, como verdadeiras extensões do CLA, com regras ditadas pelos militares

Dessa maneira, o Decreto nº 92.571/1986 foi editado como instrumento para disciplinar não só o uso das áreas diretamente utilizadas para o pleno desenvolvimento da Base Espacial, como também as porções de terra em que seriam realizados os reassentamentos dos povoados deslocados compulsoriamente, conforme se depreende do texto legal:

Art. 1º. As terras da União que, na área afetada ao Centro de Lançamento de Alcântara - CLA, serão reservadas ao surgimento de propriedades rurais, receberão disciplinamento que atenda às peculiaridades daquele centro e ao desenvolvimento social e econômico da região na qual se inserem.

§ 1º Essas terras serão destinadas, mediante projetos especiais, à relocação voluntária dos agricultores que ocupam glebas das quais a União precisa apossar-se para a construção do CLA.

§ 2º Os projetos especiais, em referência, de relocação populacional, abrangerão glebas urbanas e rurais, cujo domínio a União propiciará aos rurícolas relocados, devendo, as últimas, constituir propriedades familiares.

Além disso, o artigo 3º do Decreto em comento determinou que os reassentamentos das famílias afetadas seriam feitos pelas instituições militares responsáveis diretas pela implantação do CLA, excluindo-se a atuação dos órgãos fundiários competentes:

Art. 3º. Incumbirá ao Ministro de Estado Chefe do Estado-Maior das Forças Armadas, como Presidente da Comissão Brasileira de Atividades Espaciais - COBAE, a missão coordenadora das

³³ BRAGA, 2011, p. 81-82.

atividades dos diversos entes e órgãos da Administração Federal a atuarem na região em que se situa o Centro de Lançamento de Alcântara - CLA.

Parágrafo único. No desempenho da atribuição que lhe defere este artigo, o Ministro de Estado Chefe do Estado-Maior das Forças Armadas e Presidente da Comissão Brasileira de Atividades Espaciais COBAE, editará, conjuntamente com os titulares dos demais Ministérios envolvidos a cada caso, atos normativos.

Esta medida se mostrou completamente equivocada em razão do despreparo técnico e estrutural das instituições militares para a execução de projetos de reassentamento.

A situação torna-se ainda mais grave quando se leva em consideração que, no caso particular de Alcântara, a população vítima do deslocamento compulsório é remanescente de quilombo. Como visto no capítulo 1, as comunidades quilombolas mantêm com as terras ocupadas um relação particular, havendo necessidades específicas quanto à territorialidade e os espaços de reprodução e sobrevivência étnica. As instituições militares não dispunham sequer de condições para promover o reassentamento de um campesinato comum, menos ainda de comunidades remanescentes de quilombo.

Segundo Almeida³⁴, entre 1986 e 1987 foram deslocadas compulsoriamente 312 famílias integrantes de 31 povoados centenários. Esses povoados foram agrupados em sete agrovilas, são elas: Peru (Novo Peru), Pepital, Cajueiro, Ponta Seca, Só Assim, Marudá e Espera.

Como dito, a vida nas agrovilas deveria seguir uma série de regras impostas pelos militares, regras estas que vão desde a solicitação de autorização para reforma das casas até proibição de construção de novas casas naquele espaço, sem o assentimento da autoridade administrativa competente. Ressalte-se que nos casos em que os militares concedessem permissão para a construção de novas casas, ficaria a cargo da autoridade administrativa a definição do local da moradia.

Almeida³⁵ sintetiza de que maneira estas regras têm sido capazes de tornar a reprodução quilombola inviável, situação que enfraquece os grupos familiares e esvazia cada vez mais as agrovilas:

³⁴ ALMEIDA, Alfredo Wagner Berno de. **Os quilombos e a base de lançamento de foguetes de Alcântara**. Brasília: MMA, 2006. p. 87.

³⁵ ALMEIDA, 2006, p. 81-82.

Um dos resultados mais visíveis é que nas agrovilas implantadas pelo CLA já não parece possível, em virtude dessas normas burocráticas e da limitação dos recursos disponíveis às famílias deslocadas, a manutenção da regra de residência duolocal ou norma, segundo a qual o noivo e a noiva devem permanecer em seus locais originais, mantendo aí residências. Os lotes oficialmente destinados às famílias, com apenas 15 ou 16 hectares, mal permitem a reprodução simples. Tem-se o enfraquecimento dos grupos familiares que permanecem nas agrovilas, que passam a gravitar principalmente em torno dos aposentados. Os filhos e filhas, em idade adulta, contraem matrimônios em outros povoados onde passam a residir. Um dos exemplos seria a relação entre as famílias de pescadores de Brito e aquelas das agrovilas como Só Assim e Peru, por onde passaram a vender pescado.

O que agrava ainda mais a situação dos povoados deslocados compulsoriamente para as agrovilas são as condições e o modelo de agricultura impostos. Isto porque além das medidas elencadas até aqui, o Decreto nº 92.571/1986 estabeleceu no patamar de 15 hectares o módulo rural a ser adotado:

Art. 2º. Adotar-se-á, nos projetos especiais de que trata o artigo anterior, para a propriedade familiar rural, a dimensão básica de quinze hectares, a qual representará o módulo rural a eles concernente.

Para a melhor compreensão do impacto desse dispositivo no modo de vida quilombola, cumpre fazer uso dos conceitos de “módulo rural” e “propriedade familiar” estabelecidos pela Lei nº 4.504/1964 (Estatuto da Terra). O artigo 4º do referido diploma legal aduz que a propriedade familiar é o imóvel explorado pelo agricultor e sua família, capaz de lhes garantir a subsistência e os progressos social e econômico. A área máxima de uma propriedade familiar corresponderia ao módulo rural e seria fixada de acordo com cada região e o tipo de exploração dos recursos naturais. Assim aduz a letra da lei:

Art. 4º Para os efeitos desta Lei, definem-se:

II - "Propriedade Familiar", o imóvel rural que, direta e pessoalmente explorado pelo agricultor e sua família, lhes absorva toda a força de trabalho, garantindo-lhes a subsistência e o progresso social e econômico, com área máxima fixada para cada região e tipo de exploração, e eventualmente trabalho com a ajuda de terceiros;

III - "Módulo Rural", a área fixada nos termos do inciso anterior;

Com o Decreto de 1986, o módulo rural dos “projetos especiais” de reassentamento dos povoados atingidos pela implantação do CLA, ou seja, o módulo rural das agrovilas foi definido no patamar de 15 hectares de maneira arbitrária. A arbitrariedade consiste no fato de que não houve a observância dos critérios estabelecidos pelo Estatuto da Terra segundo os quais a dimensão de um módulo rural deve ser suficiente para absorver a mão de obra familiar, com capacidade para propiciar a subsistência e possibilitar o progresso social e econômico daqueles que ali habitam.

A dimensão de 15 hectares foi fixada unicamente com base nos interesses do Programa Espacial Brasileiro. Quanto menor a área destinada aos reassentamentos, menores seriam as perdas de perímetros que poderiam ser destinados à expansão do Centro de Lançamento de Alcântara. O caráter autoritário da imposição de um módulo rural diferenciado para as agrovilas se mostra ainda mais desarrazoado quando comparado ao módulo rural aplicável ao restante do município, qual seja de 35 hectares. Verifica-se que a área máxima das propriedades rurais das famílias reassentadas tem uma defasagem de 20 hectares em relação ao módulo rural oficialmente estabelecido pelo INCRA para o restante do município de Alcântara.

Choairy³⁶ destaca o abandono das agrovilas por parte da população deslocada compulsoriamente em razão da ausência de condições mínimas para a adequada reprodução do modo de vida das famílias quilombolas: “Até mesmo famílias instaladas em agrovilas abandonaram seus lotes e casas, sendo corrente no meio sindical a justificativa de que isso se dava em função das condições das terras oferecidas.”.

Na mesma esteira, Almeida³⁷ afirma que a crise fundiária estabelecida na região em razão da implantação do CLA se recrudesceu diante dos deslocamentos forçados e reassentamentos falhos, com impactos negativos sobre as famílias atingidas:

Quanto aos impactos sobre as famílias atingidas pelo deslocamento compulsório, pelo assentamento em agrovilas e pelas medidas decorrentes, pode-se afirmar, primeiramente, que as instituições militares responsáveis diretas pela implantação do centro de lançamento de foguetes chamaram a si a responsabilidade exclusiva

³⁶ CHOAIRY, 2000, p. 110.

³⁷ ALMEIDA, 2006, p. 81.

pelas medidas de reassentamento das famílias afetadas, recusando a ação dos órgãos fundiários competentes. Ao desprezarem as vicissitudes do processo centenário de territorialização, consideraram estar lidando com um campesinato parcelar e suas glebas individualizadas. Induzidas ao erro, as medidas oficiais subsequentes foram adotadas nesse sentido. Em 18 de abril de 1986, o Decreto nº 92.571, da Presidência da República, reduziu o módulo rural de Alcântara de 35 para 15 hectares apenas na área relativa à base, permanecendo o restante do município com a fração mínima de parcelamento já instituída. Em 1987, foram compulsoriamente deslocadas, de 23 povoados centenários, 312 famílias, e agrupadas em sete agrovilas, agravando a crise com indenizações não pagas após dez anos, direitos de posse desrespeitados e criação de agrovilas com lotes para cultivo com dimensão inferior aos critérios técnicos definidores dos módulos rurais para a região.

Além do módulo rural reduzido, outro fator que inviabilizou em grande parte a reprodução do modo de vida quilombola no que diz respeito ao uso dos recursos naturais foi a localização escolhida para a implantação das agrovilas. Os povoados foram deslocados de locais privilegiados, próximos ao mar e com terras férteis para agrovilas distantes do litoral e com solo mais pobre, dificultando o desenvolvimento de atividades como a agricultura, pesca e extrativismo.

Almeida ³⁸ enumera os principais problemas indicados pelos moradores das agrovilas, são eles:

- 1) pesca marítima prejudicada pela longa distância do mar. A atividade tornou-se esporádica e acessória;
- 2) exigência de crachás para permitir acesso à praia, que devem ser renovados a cada três meses;
- 3) interdição da atividade de pesca por 45 a 60 dias nos períodos de lançamento de foguetes sem aviso prévio e indenizações pelos dias parados;
- 4) esgotamento dos das glebas e conseqüente baixa produção;
- 5) cocais/babaçuais insuficientes para quantidade de famílias assentadas;
- 6) pesca nos igarapés prejudicada (mariscos apanhados antes do tempo, afetando reprodução) pela grande pressão dos assentados e demais famílias sobre o rio de São João (Periaçu);

³⁸ Almeida, 2006, p. 82-83.

7) inviabilidade da caça devido ao desmatamento;

Para além das questões práticas referentes à localização geográfica desfavorável das agrovilas, o módulo rural reduzido e a escassez dos solos, o fator que mais influenciou negativamente a dinâmica das comunidades deslocadas foi a imposição de uma divisão de terras alheia àquela tradicionalmente presente no modo de vida quilombola.

Isto porque é característico das comunidades remanescentes de quilombo o uso coletivo da terra e, uma vez reassentados, os remanescentes tiveram que se adaptar, forçosamente, ao conceito de propriedade individual. À cada família foi reservada uma gleba, uma propriedade familiar, com extensão de 15 hectares, sistema que desconsiderou as particularidades do processo de territorialização quilombola.

Lopes³⁹ destaca que as comunidades desconheciam a divisão de terras imposta, baseada na propriedade individual, situação que embarreira sua reprodução étnica:

As comunidades deslocadas desconheciam, para efeitos patrimoniais, a divisão das terras que lhes foram colocadas, porque usavam (e ainda se usam) a terra e os recursos naturais de forma comum, o que lhes permitiu a reprodução física e social. Uma vez deslocadas, essas comunidades passaram a conviver com regras fundiárias fundadas na propriedade individual, à luz da concepção tradicional da propriedade.

Nesse diapasão, Almeida⁴⁰ pontua que a divisão das agrovilas em lotes representou um rompimento com a prática quilombola de uso coletivo da terra que se revela como pilar do processo produtivo das comunidades. Além disso, o paradigma de território intransferível e indivisível, sobre o qual se constrói a identidade quilombola, desaparece no contexto das agrovilas:

A área decretada, reforçada pelos deslocamentos compulsórios e pela divisão de lotes das agrovilas, instaura uma certa dissociação, que se manifesta através da colisão entre as medidas que tornam a terra individualizada e transferível versus o sistema de uso comum dos recursos com seus princípios de indivisibilidade das terras e da manutenção de limites fixos e intransferíveis. A separação imposta

³⁹ LOPES, Danilo da Conceição Serejo. **O Direito constitucional à terra das comunidades remanescentes de quilombo**: o caso da Base Espacial de Alcântara – MA. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação) – Faculdade de Direito, Universidade Federal de Goiás/Campus Cidade de Goiás, 2012, p. 47.

⁴⁰ ALMEIDA, 2006, p. 81.

pelos deslocamentos compulsórios menospreza a persistência histórica das fronteiras que mantêm as territorialidades (...). A área decretada, ao separar o que sustenta as unidades dos diferentes elementos identitários e ao contrapor-se à lógica do processo produtivo, quebra a organização social das comunidades e suas hierarquias enquanto territórios de parentesco, terminando por instituir outros critérios de autoridade local e por colidir com princípios formadores do território das comunidades remanescentes de quilombo.

Ainda no que diz respeito aos impactos negativos gerados pela implantação do CLA, tem-se a dissolução de elementos de construção da identidade étnica ainda concernentes à questão da territorialidade. Conforme dito alhures, 31 povoados foram agrupados em apenas 7 agrovilas. A agrovila denominada Peru (Novo Peru) agrupou os povoados Peru, Titica, Santa Cruz, Camarajó, Sozinho e Cauim. A agrovila de nome Pepital recebeu somente o povoado de mesmo nome, assim como no caso das agrovilas Cajueiro e Espera. A agrovila nomeada Ponta Seca recebeu os povoados de Ponta Seca, Laje e Curuçá. A agrovila Só Assim reuniu os povoados Caicá, Paraíso, Norcasa e Boa Vista. Finalmente, a agrovila Marudá agrupou os povoados Marudá, Santo Antonio Ponta Alta, Curuçá, Jeripaúba, Ladeira, Caninana, Jabaquara, Fé em Deus, Pirapema, São Raimundo, Águas Belas, Cone Prata, Itamarajó, Jardim e Santa Rosa.

Diante da nova configuração territorial advinda com as agrovilas, os povoados que antes eram independentes, passaram a conviver num mesmo espaço, demandando uma modificação nas relações sociais antes estabelecidas. Os povoados com maior número de habitantes passaram a nomear as agrovilas. Ou seja, os povoados menores foram, de certa maneira, absorvidos pelos maiores. Isto, em alguma medida, fragilizou a identidade quilombola de cada povoado, pois a denominação das comunidades também figura como elemento de construção da identidade de grupo.

Em resumo, o deslocamento compulsório, por si só, trouxe a quebra de elementos constitutivos da identidade quilombola tendo em vista que foram forçados a abandonar as terras sobre as quais construam sua territorialidade, fator fundamental para a construção da etnicidade. Soma-se a isso a aglutinação de diversas comunidades em um mesmo espaço de

convivência. Inevitavelmente, houve a dissipação de elementos componentes do arranjo étnico, conforme destaca Choairy⁴¹:

Nesse processo de relocação das famílias, vários povoados foram aglutinados em uma só agrovila, fato que gerou profundas mudanças nas relações sociais historicamente construídas e cristalizadas pelos laços de parentesco, vizinhança, amizade, compadrio etc. Nas agrovilas, grupos de famílias que conviviam há muito tempo, juntaram-se a outros grupos, gerando uma forma de convivência inteiramente nova, num processo até traumático de ressocialização, haja vista as várias referências em reuniões e conversas reservadas com membros de famílias relocadas.

No caso em referência, há também uma ruptura de padrões de identidade, na medida em que vários povoados passam a ocupar um mesmo espaço, sob uma nova configuração. As agrovilas maiores, como são os casos de Peru e Marudá, por exemplo, que receberam um número maior de povoados, passaram a usar a denominação do maior povoado, passando, os demais, a serem referidos como nomes das ruas destas agrovilas.

Porém, há casos, como da agrovila Só Assim, em que alguns antigos povoados perderam o nome, até mesmo pela impossibilidade de se construir uma rua para cada povoado.

(...)

Embora não haja a intenção de generalizar a um ponto extremo, é importante perceber o grau de simbolização a que chegam as representações sobre o ser de um lugar, através de uma relação afetiva, emocional, que coloca o lugar em que nasceram, foram criados ou vivem por muito tempo, como parte de sua própria identidade, isto é, de um grupo ou de um indivíduo. A ocupação de um espaço/lugar/território/povoado assume representações referidas a um reordenamento simbólico que se elabora historicamente no conjunto da comunidade residente.

Diante de todas essas problemáticas engendradas pela implantação do Centro de Lançamento de Alcântara, nota-se que no plano jurídico-formal, a questão foi tratada como meramente agrária, quando na verdade, no plano fático, havia uma demanda eminentemente étnica que foi desprezada.

Muito embora não se possa falar em inconstitucionalidade dos deslocamentos compulsórios haja vista que a ordem jurídica constitucional vigente à época não reconhecia as comunidades remanescentes de quilombo, enquanto coletividade, como sujeitos de direitos, forçoso é concluir que o processo de reassentamento das famílias nas agrovilas foi eivado de ilegalidade. A antijuridicidade se caracteriza na medida em que, com a tratativa

⁴¹ CHOAIRY, 2000, p. 111-112.

de “campesinato comum”, nem mesmo os direitos de posse dos quilombolas foram salvaguardados.

Conforme elucidado ao longo deste tópico, os reassentamentos não foram executados conforme preconiza o Estatuto da Terra, notadamente quanto à observância dos critérios para definição do módulo rural. Ademais, a competência para prática de atos relativos à desapropriação por utilidade pública que é do INCRA, conforme prevê o artigo 31, inciso IV do Estatuto da Terra, foi deslocada, por Decreto Presidencial (Decreto nº 92.571/1986), para o Ministério da Aeronáutica (atualmente Comando da Aeronáutica - COMAER, subordinado ao Ministério da Defesa, de acordo com a Lei nº 9.649/1998).

Como é cediço, mesmo na vigência da Constituição Federal de 1969 (CF/69), válida à época dos deslocamentos compulsórios, as leis ordinárias são hierarquicamente superiores aos decretos em razão da teoria da hierarquia das normas⁴² adotada pelo ordenamento jurídico brasileiro. Assim, um decreto presidencial não poderia se contrapor a uma lei ordinária, como verificado no caso sob exame. Os decretos presidenciais, inclusive, teriam apenas o condão de regulamentar leis e, portanto, não poderiam confrontá-las, conforme a interpretação que se extrai do artigo 81, inciso V da CF/69:

Art. 81. Compete privativamente ao Presidente da República:
III - sancionar, promulgar e fazer publicar as leis, expedir decretos e regulamentos para a sua fiel execução;

Além disso, os decretos têm menos força normativa em relação às leis ordinárias, posto que estas passam pelo processo legislativo, diferentemente dos decretos que são atos administrativos emanados do poder executivo. A CF/69, a propósito, enumera, no artigo 46, os instrumentos normativos que devem ser submetidos ao processo legislativo, dentre eles estão as leis ordinárias:

Art. 46. O processo legislativo compreende a elaboração de:
I - emendas à Constituição;
II - leis complementares à Constituição;
III - leis ordinárias;
IV - leis delegadas;
V - decretos-leis;

⁴² BOBBIO, Norberto. **Teoria do Ordenamento Jurídico**. 10 ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1999.

VI - decretos legislativos; e
VII - resoluções.

Em que pese todo esse contexto de violação de direitos, os deslocamentos compulsórios, com o conseqüente reassentamento das famílias atingidas pela implantação do CLA, tornou-se uma situação fático-jurídica consolidada. Atualmente, as agrovilas ainda abrigam comunidades remanescentes de quilombo e estas vêm sofrendo, ao longo dos anos, os impactos negativos desta mudança.

2.2 Os desdobramentos do deslocamento compulsório para as agrovilas: o acionamento do judiciário para a garantia do uso da terra

Consoante explanado no item anterior, após o tumultuado processo de implantação do Centro de Lançamento de Alcântara na década de 1980, as conseqüências geradas para as comunidades deslocadas compulsoriamente repercutem ainda hoje. As comunidades não detêm o título de propriedade das terras em que foram assentadas, pois as agrovilas foram instaladas em áreas que integram o território desapropriado para fins de implantação do CLA. Sendo assim, as agrovilas encontram-se sob a administração da direção do Centro de Lançamento de Foguetes. Conforme dito alhures, os quilombolas remanejados têm que se submeter a uma série de regras impostas pelos militares.

Recentemente houve a necessidade de impetração de mandado de segurança contra o diretor do CLA em razão de que algumas comunidades quilombolas estavam sendo impedidas de lançar seus roçados nas áreas em que tradicionalmente o faziam.

As comunidades de Trajano, Peptal, Marudá e Peru realizavam, há muitos anos, suas roças na área denominada Pepital Velho que hoje se encontra dentro das imediações do Centro de Lançamento de Alcântara.

Ocorre que, ao serem deslocados forçadamente, os membros das comunidades receberam porções de terra diminutas e pouco férteis, incompatíveis com o uso coletivo e a prática da cultura de rotação observadas no modo de vida quilombola. Por essa razão, os comunitários continuaram cultivando suas roças de subsistência na área de Pepital Velho.

Ressalte-se que a comunidade de Trajano, que não foi vítima do deslocamento compulsório, também realizava suas roças em Pepital Velho, pois habitam terras de menor fertilidade.

Todos os anos, os quilombolas dessas quatro comunidades plantam suas roças nessa área. No entanto, em 09 de março de 2006 foram impedidos pela direção do Centro de Lançamento de Alcântara. Em agosto de 2006, receberam uma notificação oficial do Diretor-Geral informando que estavam proibidos o plantio, a queimada, o trânsito e a permanência em áreas pertencentes à União⁴³.

Para lutar contra tal proibição, os quilombolas, com a ajuda dos advogados da Rede Social de Justiça e Direitos Humanos entraram, em setembro de 2006, com cinco mandados de segurança na Justiça Federal (Processos 2006.37.00.005224-4, 2006.37.00.005222-7, 2006.37.00.005221-3, 2006.37.00.005223-0 e 2006.37.00.005225-8). O conteúdo dos cinco mandados de segurança é o mesmo, sendo que cada um foi proposto por quilombolas diferentes, somando um total de 47 autores.

Os autores requereram, em caráter liminar, que fosse determinado ao Diretor-Geral do Centro de Lançamento de Alcântara se abster de impedir os quilombolas de realizar roças e colheitas em suas áreas tradicionais de plantio até o julgamento da ação. Como pedido final, requereu-se que fosse permitida a continuidade dos trabalhos agrícolas, consistentes no preparo do solo, plantio e colheita dos alimentos nessas áreas.

Todos os mandados de segurança obtiveram liminares favoráveis, sendo posteriormente julgados procedentes, condenando o Diretor-Geral do Centro de Lançamento de Alcântara a se abster de impedir a realização das colheitas e roças.

O teor das cinco sentenças de primeira instância é similar, pois foram proferidas pelo mesmo juiz, já que todos os mandados de segurança foram distribuídos para uma mesma vara, qual seja a oitava vara federal da Seção Judiciária do Maranhão.

O conteúdo das decisões é inovador e representou uma conquista para as comunidades remanescentes de quilombo, pois, pela primeira vez, o

⁴³ REDE BRASILEIRA DE JUSTIÇA AMBIENTAL. **Mapa de conflitos causados por racismo ambiental no Brasil**: levantamento inicial, junho de 2007. São Paulo, 2007. 63 p.

Poder Judiciário fundamentou os direitos dos quilombolas na Convenção 169 da OIT, que reconhece direitos para os Povos Indígenas e Tribais.

Provavelmente diante da dificuldade de se invocar o direito à terra, resguardado pelo artigo 68 do ADCT da CF/88, em se tratando de terras quilombolas ainda não tituladas, o magistrado valeu-se do artigo 3º, IV da Constituição Federal e do artigo 14 da Convenção nº 169 da OIT.

O primeiro dispositivo referido elenca como objetivo fundamental da República Federativa do Brasil a promoção do “bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, idade e quaisquer formas de discriminação”. O magistrado asseverou que o Estado não pode negligenciar tal proteção constitucional, de modo que se faz necessário assegurar o direito à sobrevivência das comunidades quilombolas. Isto implica, diretamente, em salvaguardar o uso das terras que tradicionalmente ocupam, a fim de garantir a sua subsistência alimentar.

Complementando a fundamentação, e com base no artigo 14 da Convenção nº 169 da OIT a qual dispõe que “deverão ser reconhecidos os direitos de propriedade e posse dos povos em questão sobre as terras que tradicionalmente ocupam”, o magistrado ressaltou que, os quilombolas não podem ser vitimados pela implantação do CLA, já que o modo de vida tradicional das comunidades determinou formas de produção que foram estabelecidas historicamente visando à sua subsistência (ver anexo “A”).

O caso ora ilustrado representou um avanço na atuação positiva do Poder Judiciário no que tange a proteção dos direitos dos quilombolas. Porém, conforme será delineado no próximo capítulo, o Sistema de Justiça ainda se revela ineficiente no que diz respeito a garantir a efetividade do direito à terra.

3 EFETIVIDADE DO DIREITO À TERRA

3.1 O processo de titulação das terras ocupadas pelas Comunidades Quilombolas de Alcântara: uma análise da demanda judicializada

Até a edição do Decreto nº 4.887/2003, que passou a regulamentar os procedimentos para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas por comunidades remanescentes de quilombo e instituiu o INCRA como órgão responsável pelo processo administrativo de titulação, vigorava o Decreto nº 3.912/2001. Este decreto estabelecia a Fundação Cultural Palmares como responsável por todo o processo de titulação das terras quilombolas.

Ocorre que até meados de 2003, a FCP ainda não havia iniciado os trabalhos para o processo de titulação das terras quilombolas localizadas no município de Alcântara – MA, sob a alegação de que, para tanto, seria necessário a celebração de convênios com o Estado do Maranhão, dependendo de disponibilidade orçamentária (ver anexo “B”).

Diante das pressões exercidas pelos quilombolas, e por diversas entidades, dentre elas o Movimento dos Atingidos pela Base Espacial de Alcântara (MABE), a Sociedade Maranhense de Defesa dos Direitos Humanos (SMDDH) e o Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Alcântara (STR - Alcântara), em 15 de agosto de 2003, o Ministério Público Federal (MPF) ajuizou Ação Civil Pública (Processo nº 0008273-53.2003.4.01.3700), a fim de garantir o andamento e a conclusão do processo de titulação das terras ocupadas pelas comunidades remanescentes de quilombo de Alcântara. Além disso, foi requerido, em sede liminar, que a União se abstivesse de realizar novos deslocamentos compulsórios de famílias que poderiam ser atingidas pelo processo de expansão do CLA.

Ressalte-se que, a princípio, figuravam no polo passivo apenas a União e a Fundação Cultural Palmares.

Na inicial, o *parquet* asseverou que o anseio das comunidades alcantarenses em serem juridicamente reconhecidas como “remanescentes de quilombo” é antigo, especialmente levando-se em consideração que elas estão encravadas na área pretendida pelo Centro de Lançamento de Foguetes,

correspondente a 62.000 hectares. Essa situação colocou as comunidades numa condição de vulnerabilidade que resultou nos deslocamentos compulsórios ocorridos na década de 1980 e ainda poderia se desdobrar em novas expropriações, com sérias violações ao direito à terra protegido pelo art. 68 do ADCT da CF/88.

A direção do CLA informou ao MPF (Ofício nº 099/DIR/537) que estariam previstas outras duas fases de expansão do projeto, com a transferência de 261 famílias de 16 povoados, num primeiro momento, e, posteriormente, o deslocamento de mais 215 famílias residentes em 13 povoados (ver anexo “B”). Assim, o nítido conflito entre o direito das comunidades negras em preservar seu peculiar modo de vida e os interesses estatais em dar continuidade ao Programa Espacial Brasileiro com a expansão do CLA motivou a judicialização da demanda.

Com o intuito de confeccionar material probatório capaz de subsidiar a Ação Civil Pública, o órgão ministerial encomendou ao antropólogo Alfredo Wagner Berno de Almeida, técnico indicado pela Sociedade Brasileira de Antropologia, um estudo para a identificação das comunidades remanescentes de quilombo no município de Alcântara. O perito constatou que não só a área pretendida pelo CLA (62.000 hectares), como o restante do município (excetuando-se a sede), corresponderia a território étnico.

Em 25 de setembro de 2006, diante do advento do Decreto nº 4.887/2003, que transferiu a competência do processo de titulação de terras quilombolas para o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, o Ministério Público Federal requereu a inclusão do INCRA no polo passivo da ação, bem como da Agência Espacial Brasileira, autarquia responsável pelo Programa Espacial Brasileiro (ver anexo “C”). Até então, o pedido de liminar não havia sido apreciado.

Em audiência de conciliação realizada em 27 de setembro de 2006, o pedido de inclusão das autarquias como litisconsortes passivos foi deferido. Ato contínuo, na audiência em comento, o Juízo determinou ao INCRA que juntasse informações, no prazo de dez dias, sobre o andamento do processo administrativo de titulação das terras ocupadas por comunidades remanescentes de quilombo em Alcântara e homologou acordo em que se

estabeleceu o prazo de 180 dias para a conclusão desse processo (ver anexo “D”).

Num primeiro momento, manifestando-se sobre o pedido de liminar formulado pelo autor da ação, a União requereu o seu indeferimento, sob o argumento de que a pretensão já estava sendo obtida, na prática, através de negociação junto às comunidades (ver anexo “E”). A minimização dos impactos gerados com as obras de expansão do CLA estaria sendo negociada com as comunidades quilombolas. Ocorre que a União sequer juntou documentos que comprovassem de fato as referidas negociações.

Por sua vez, o INCRA, em cumprimento à determinação judicial para que apresentasse informações sobre o andamento do processo de titulação, se manifestou nos autos noticiando que desde 2005 havia iniciado o processo de cadastramento das famílias, procedimento inicial para a elaboração do Relatório Técnico de Identificação e Delimitação (o RTID é uma das etapas do processo administrativo de titulação das terras previstas pelo Decreto nº 4.887/2003). Até então, teriam sido cadastradas 43 comunidades, no entanto, segundo o órgão fundiário, os trabalhos foram paralisados por impedimento das lideranças comunitárias (ver anexo “F”).

A Agência Espacial Brasileira (AEB), por seu turno, se manifestou nos autos esclarecendo que, inicialmente, o projeto do Centro de Lançamento de Alcântara previa a utilização da totalidade dos 62.000 hectares desapropriados através do Decreto Presidencial s/n de 1991, no entanto, o projeto atual do CLA teria reduzido sua área para 14.303 hectares. Assim, além dos 8.700 hectares já em uso pelo Centro de Lançamento de Foguetes, seriam utilizados mais 5.603 hectares do total da área de 62.000 hectares, pretendida inicialmente (ver anexos “G” e “H”).

A autarquia ainda informou que foi instituído um Grupo Executivo Interministerial (GEI-Alcântara) para articular, viabilizar e acompanhar as ações necessárias ao desenvolvimento sustentável do Município de Alcântara, através do Decreto Presidencial s/n de 27 de agosto de 2004. O artigo 1º deste decreto prevê que o desenvolvimento das atividades espaciais deverá respeitar as peculiaridades étnicas e socioculturais das comunidades locais:

Art. 1º Fica instituído o Grupo Executivo Interministerial para articular, viabilizar, propor e acompanhar as ações necessárias ao desenvolvimento sustentável do Município de Alcântara, que visam propiciar as condições adequadas à eficiente condução do Programa Nacional de Atividades Espaciais e o desenvolvimento das comunidades locais, respeitando suas peculiaridades étnicas e socioculturais.

§ 1º As ações referidas no caput serão definidas de acordo com as necessidades e características da população local, respeitadas as peculiaridades étnicas e socioculturais das comunidades quilombolas.

Além disso, a Agência Espacial Brasileira colocou que foi celebrado um Acordo Multilateral de Cooperação Técnica, elaborado pelo GEI-Alcântara para garantir o compromisso dos órgãos federais signatários com a melhoria das condições de vida das comunidades quilombolas do município por meio da execução do plano de ação do Grupo, com respeito às suas particularidades étnicas e culturais. O acordo também teria como fito minimizar os efeitos dos remanejamentos que, por ventura, se revelassem necessários.

No entendimento da AEB, a instituição do Grupo Executivo Interministerial e a celebração do Acordo Multilateral de Cooperação Técnica seriam suficientes para atender as demandas pleiteadas pelas comunidades quilombolas de Alcântara. Com fundamento nisso, a autarquia requereu, assim como a União, o indeferimento do pedido de liminar, a fim de evitar o sobrestamento das ações e atividades concernentes ao CLA que, segundo a AEB, estavam sendo realizadas de maneira dialógica junto às comunidades interessadas e com a sua anuência.

A AEB ainda requereu a extinção da ação por perda superveniente do objeto, tendo em vista que diante da instituição do GEI-Alcântara e da celebração do referido Acordo Multilateral, a demanda judicializada estava sendo resolvida extrajudicialmente.

Embora as razões apresentadas pela União e pela Agência Espacial Brasileira não tenham sido acolhidas, a decisão proferida em 07 de maio de 2007 indeferiu o pedido de liminar, em razão da ausência do perigo de dano, haja vista o tempo decorrido desde o ajuizamento da ação civil pública, qual seja três anos e oito meses (ver anexo "I").

Em sede de contestação, o INCRA, resumidamente, requereu a extinção do processo sem julgamento do mérito em relação ao órgão fundiário, por falta de interesse processual, tendo em vista que a autarquia não teria

oposto qualquer resistência quanto ao pleito em referência, qual seja de conclusão do processo de titulação.

A autarquia alegou que não se negou a dar andamento ao processo de titulação das terras ocupadas pelas comunidades remanescentes de quilombo de Alcântara, desde que passou a ter competência para tanto. O INCRA alegou que antes do advento do Decreto nº 4.887, em 20 de novembro de 2003, a atribuição para os procedimentos referentes ao processo de titulação de terras quilombolas era da Fundação Cultural Palmares e, portanto, não poderia ser responsabilizado por eventual morosidade em período anterior à vigência do referido decreto. O órgão fundiário ainda acrescentou que desde a edição do Decreto nº 4.887, em 2003, tem imprimido esforços no sentido de cumprir todos os procedimentos administrativos necessários à conclusão do processo de titulação (ver anexo “J”).

A União, no petítório de contestação, requereu, preliminarmente, o reconhecimento da ilegitimidade ativa do MPF para a propositura da ação civil pública e, no mérito, a total improcedência dos pedidos formulados pelo autor (ver anexo “L”).

A requerida alegou que o Ministério Público não teria legitimidade para propor ACP no caso em comento, tendo em vista que a questão quilombola diz respeito exclusivamente a direito patrimonial, se tratando, portanto, de direitos individuais. Assim, uma vez que o artigo 129 da CF/88 somente autoriza a proposição de ação civil pública pelo MPF para a proteção de interesses difusos e coletivos, no entendimento da União, deveria ser reconhecida a ilegitimidade ativa do órgão ministerial.

No que tange o mérito, a União aduz que é parte ilegítima no que se refere ao pedido de andamento e conclusão do processo de titulação das terras quilombolas, pois a responsabilidade seria do INCRA, conforme estabelece o Decreto nº 4.887/2003. Além disso, em relação ao pedido formulado na peça exordial com o qual o MPF requereu a abstenção da União em promover novos deslocamentos compulsórios diante do projeto de expansão do CLA, a União alegou que o pleito seria demasiado temerário, pois colocaria em risco a segurança e o desenvolvimento nacionais.

Por seu turno, a Fundação Cultural Palmares, em sede de contestação, requereu sua exclusão da lide, alegando ilegitimidade passiva

superveniente em decorrência da edição do Decreto nº 4.887/2003 que, conforme dito alhures, passou a competência do processo administrativo de titulação das terras quilombolas para o INCRA (ver anexo “M”).

Atualmente, a fase instrutória encontra-se encerrada. Após as devidas intimações, os autos deverão ser conclusos para sentença (ver anexo “N”).

Esta é a síntese processual, mas para a melhor compreensão da atual situação do conflito instaurado entre quilombolas e o Estado Brasileiro, bem como para a posterior análise dos entraves à efetivação do direito à terra encapsulado no artigo 68 do ADCT da CF/88, faz-se necessário tecer alguns esclarecimentos acerca da Ação Cautelar nº 2008.37.00.003691-5, a fim de garantir, mais uma vez, os direitos de posse dos quilombolas.

Da mesma maneira, será analisado o andamento do processo administrativo de titulação, bem como do procedimento instaurado na Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal (CCAF). Através da abertura do referido procedimento conciliatório, a Administração Federal objetiva, de maneira escusa, revisar o RTID já publicado pelo INCRA, que foi favorável às comunidades quilombolas, conforme será detalhado a seguir.

3.1.1 O projeto de expansão do CLA e a preservação dos direitos das comunidades remanescentes de quilombo

Em outubro de 2003, o Brasil firmou com a Ucrânia um Tratado sobre a cooperação de longo prazo na utilização do veículo de lançamento Cyclone-4, o qual foi promulgado pelo Decreto nº 5.436 de 28 de abril de 2008. O referido Tratado consistia basicamente em um acordo entre os dois governos sobre salvaguardas tecnológicas para a participação da Ucrânia em lançamentos a partir do Centro de Lançamento de Alcântara.

Para dar cumprimento ao Tratado, a União se comprometeu a desenvolver a infraestrutura geral do empreendimento binacional, com a ampliação da área de lançamento já existente em Alcântara, a ser formada por três novos sítios de lançamento, sendo o primeiro deles situado entre as comunidades quilombolas de Mamuna e Baracatatiua. Ressalte-se que a expansão do CLA se daria de maneira desvinculada das atividades militares,

ficando caracterizado de maneira cristalina os interesses econômicos envolvidos na questão.

O Ministério Público Federal constatou que a empresa Alcântara Cyclone Space (empresa binacional brasileira-ucraniana responsável pelo desenvolvimento e operação do novo sítio de lançamento Cyclone-4, a ser implantado no CLA), em conjunto com a Agência Espacial Brasileira deu início a uma série de estudos, prospecções, demarcações e obras de pré-engenharia, com impacto na posse das comunidades quilombolas, visando a viabilizar o início das obras para a construção de um dos novos sítios de lançamento, o Cyclone-4 (ver anexo “O”).

Conforme explicitado no item anterior, não foi concedida medida liminar no autos da ACP nº 0008273-53.2003.4.01.3700, a fim de que não fosse dado andamento aos projetos de expansão do CLA até a conclusão do processo de titulação das terras quilombolas. Assim, aproveitando a frágil situação jurídica em que se encontravam as comunidades quilombolas de Alcântara (oficialmente as comunidades ocupam área de propriedade da União) a AEB, juntamente com a Alcântara Cyclone Space, deu início às obras de expansão do Centro de Lançamento.

Esse cenário ensejou o ajuizamento da Ação Cautelar nº 2008.37.00.003691-5 pelo MPF, em maio de 2008, a fim de garantir os direitos das comunidades Mamuna e Baracatatiua, notadamente em razão de que realizaram-se obras de demarcação através da colocação de marcos, inclusive no interior das comunidades. Além disso, foram registrados na área trabalhos de prospecção, coleta de amostras biológicas, além da abertura de estradas e ramais de comunicação com supressão de vegetação local nas regiões próximas às comunidades.

O pedido feito em sede liminar, para que os réus se abstivessem de realizar obras de expansão do CLA até a ultimação do processo de titulação das terras ocupadas por comunidades remanescentes de quilombo, foi deferido em setembro de 2008 (ver anexo “P”). Na audiência de conciliação realizada em novembro de 2008, a decisão liminar foi revogada com a homologação de acordo entre as partes em que ficou determinado que os réus deveriam se abster de realizar obras relativas ao Sítio de Lançamento Cyclone-IV em área exterior ao perímetro já delimitado e em uso pelo CLA (ver anexo “Q”).

3.2 O processo administrativo de titulação das terras ocupadas pelas comunidades remanescentes de quilombo de Alcântara e a instauração de procedimento conciliatório na Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal (CCAF)

Conforme estabelece a legislação, para a caracterização das comunidades quilombolas serão utilizados critérios de auto-atribuição. Assim, a identidade quilombola será atestada mediante a autodefinição da própria comunidade, conforme estabelece o artigo 2º, parágrafo 1º do Decreto nº 4.88/2003:

Art. 2º 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.

§ 1º Para os fins deste Decreto, a caracterização dos remanescentes das comunidades dos quilombos será atestada mediante autodefinição da própria comunidade.

O artigo 3º, parágrafo 4º do referido decreto consigna que o órgão competente para a emissão da Certidão de Auto-Reconhecimento é a Fundação Cultural Palmares:

Art. 3º Compete ao Ministério do Desenvolvimento Agrário, por meio do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA, a identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas pelos remanescentes das comunidades dos quilombos, sem prejuízo da competência concorrente dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

§ 4º A autodefinição de que trata o § 1º do art. 2º deste Decreto será inscrita no Cadastro Geral junto à Fundação Cultural Palmares, que expedirá certidão respectiva na forma do regulamento.

A emissão dessa certidão é requisito para a abertura do processo de titulação das terras quilombolas. Diante disso, os representantes comunitários Aniceto Araújo Pereira, Leandra de Jesus Silveira, Mitina Garcia Serejo, Dorinete Serejo Morais e Geuza Maria dos Santos de Sá Torres.

Após a abertura do processo de titulação por requerimento da comunidade interessada ou de ofício pelo INCRA, a primeira parte dos

trabalhos consiste na elaboração de um estudo da área, destinado à confecção e publicação do Relatório Técnico de Identificação e Delimitação (RTID) do território.

A segunda etapa é a de recepção, análise e julgamento de eventuais contestações. Aprovado em definitivo esse relatório, o ICRA deve publicar uma portaria de reconhecimento que declara os limites do território quilombola.

A fase seguinte do processo administrativo corresponde à regularização fundiária, com a demarcação do território e a desintrusão de ocupantes não quilombolas. As áreas em posse de particulares serão desapropriadas e aquelas em posse de entes públicos serão tituladas pelas respectivas instituições. Este último seria o caso de Alcântara.

O processo culmina com a concessão do título de propriedade à comunidade, que é coletivo, pró-indiviso e em nome da associação dos moradores da área, registrado no cartório de imóveis, sem qualquer ônus financeiro para a comunidade beneficiada.

O processo administrativo de titulação das terras ocupadas por comunidades remanescentes de quilombo de Alcântara (Processo nº 54230.002401/2006-13) foi formalizado em 05 de maio de 2006. No entanto, o trabalho de campo para cadastramento das famílias iniciou-se em 2005, sendo que até meados de 2006 haviam sido cadastradas um total de 43 famílias.

Até julho de 2007, segundo informações do Setor de Regularização de Territórios Quilombolas do INCRA, haviam sido cadastradas 3.187 famílias residentes em 96 povoados. Além disso, de acordo com o órgão fundiário, a vistoria rural nas áreas havia sido finalizada, assim como o mapa de aptidão agrícola e tipos de solo, estando o levantamento cartorial em fase de conclusão. Com isso, o INCRA deu início à elaboração do Relatório Técnico de Identificação e Demarcação – RTID.

Todas essas informações foram trazidas aos autos da Ação Civil Pública nº 0008273-53.2003.4.01.3700 pelo órgão fundiário (ver anexo “J”), na tentativa de esclarecer que o INCRA não havia incorrido em mora na condução do processo administrativo de titulação das terras quilombolas de Alcântara. O fato é que o edital do RTID somente foi concluído e publicado nos Diários

Oficiais da União e do Estado do Maranhão nos dias 04 e 05 de novembro de 2008 (ver anexo “R”), conforme prevê o artigo 7º do Decreto nº 4.887/2003:

Art. 7º O INCRA, após concluir os trabalhos de campo de identificação, delimitação e levantamento ocupacional e cartorial, publicará edital por duas vezes consecutivas no Diário Oficial da União e no Diário Oficial da unidade federada onde se localiza a área sob estudo, contendo as seguintes informações:

I - denominação do imóvel ocupado pelos remanescentes das comunidades dos quilombos;

II - circunscrição judiciária ou administrativa em que está situado o imóvel;

III - limites, confrontações e dimensão constantes do memorial descritivo das terras a serem tituladas; e

IV - títulos, registros e matrículas eventualmente incidentes sobre as terras consideradas suscetíveis de reconhecimento e demarcação.

Resumidamente, o RTID identificou como terras quilombolas uma área equivalente a 78.105,3466 hectares (ver anexo “R”) em que vivem 3.350 famílias remanescentes de quilombo. Ressalte-se que quanto ao relatório antropológico, foi utilizado o estudo produzido pelo antropólogo Alfredo Wagner Berno de Almeida, o qual subsidiou a ACP ajuizada pelo Ministério Público Federal.

É de se ver que o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária levou exatos dois anos e meio para concluir os trabalhos iniciais necessários à confecção do Relatório Técnico. Sabe-se que o referido relatório é documento complexo, sendo composto por diversas peças como relatório antropológico, levantamentos ocupacional e cartorial, dentre outros. Todavia, forçoso é concluir que dois anos e seis meses um lapso temporal razoável para a conclusão do RTID que é apenas parte do processo de titulação.

Considerando que o objetivo do edital de publicação do Relatório Técnico é garantir a publicidade do seu inteiro teor e, respeitando o devido processo legal, dar abertura para eventuais contestações das partes interessadas, o próximo passo seria, rigorosamente, o recebimento destas contestações.

No caso do processo de Alcântara, o Gabinete de Segurança Institucional (GSI) da Presidência da República apresentou manifestações sobre o RTID, solicitando que “o INCRA realizasse uma análise específica e mais aprofundada sobre a proposta de área para o Quilombo de Alcântara/MA,

de forma a conciliar uma delimitação que garantisse, de um lado, a sustentabilidade e o direito à propriedade para a comunidade quilombola e, de outro, os interesses estratégicos do Estado Brasileiro na região.” (ver anexo “S”). A manifestação foi então recebida pelo INCRA como contestação ao RTID.

O Comitê de Decisão Regional do INCRA então julgou improcedentes as contestações apresentadas por particulares interessados e pelo Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República, deliberando pela completa legalidade do RTID, posto que fundamentado em elementos objetivos, quais sejam informações cartográficas, fundiárias, agrônômicas, ecológicas, geográficas, socioeconômicas, históricas e antropológicas (ver anexo “S”).

Paralelamente à contestação apresentada pelo GSI da Presidência da República, o Ministro da Defesa Encaminhou ao INCRA o Aviso Ministerial nº 443/MD, por meio do qual solicitou abertura de procedimento de conciliação junto à Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal (CCAF), órgão vinculado à Advocacia Geral da União (AGU), sob a alegação de controvérsia jurídica e administrativa entre o requerimento de titulação das comunidades quilombolas e o desenvolvimento das atividades do Programa Espacial Brasileiro no município de Alcântara.

Diante disso, o órgão agrário, com base no artigo 16 da Instrução Normativa nº 49/2008 que à época regulamentava os procedimentos administrativos para reconhecimento e titulação de terras quilombolas (atualmente a Instrução Normativa em vigor é a de nº 57/2009), encaminhou o caso ao Advogado Geral da União para que fosse avaliada a existência de controvérsia quanto às medidas cabíveis ao caso concreto e sanadas as divergências entre os órgãos jurídicos da Administração Federal.

A título de esclarecimento, o artigo 16, § 3º, II da Instrução Normativa nº 49/2008 prevê que

Incidindo as terras identificadas e delimitadas pelo RTID sobre unidades de conservação constituídas, áreas de segurança nacional, áreas de faixa de fronteira e terras indígenas, a Superintendência Regional do INCRA deverá, em conjunto, respectivamente, com o Instituto Chico Mendes, a Secretaria Executiva do Conselho de Defesa Nacional ou a FUNAI, adotar as medidas cabíveis, visando a garantir a sustentabilidade dessas comunidades, conciliando os interesses do Estado.

§ 3º Verificada controvérsia quanto às medidas cabíveis de que trata o caput, o processo administrativo será encaminhado:

II – sobre questão jurídica, ao Advogado Geral da União, para o exercício de sua competência, prevista no art. 4º, inciso XI da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993 e o art. 8ºC da Lei nº 9.028, de 12 de abril de 1995.

No caso em apreço, o Ministério da Defesa se utilizou do argumento que, supostamente, as terras pretendidas para titulação quilombola estariam localizadas em área de segurança nacional, tendo em vista a existência de um Centro de Lançamento de Foguetes. Aparentemente havendo controvérsia quanto as medidas a serem adotadas (de um lado o INCRA entendia pela titulação da área total apontada pelo RTID como território quilombola, de outro o Ministério da Defesa solicitava a revisão do RTID a fim de conciliar os interesses dos quilombolas com os interesses estatais), o caso foi encaminhado ao Advogado Geral da União, tendo havido a abertura de procedimento de conciliação na CCAF.

Desde então, ou seja, desde o final de 2008, o processo administrativo de titulação das terras ocupadas pelas comunidades remanescentes de quilombo de Alcântara encontra-se sobrestado, aguardando a conclusão do procedimento no âmbito da CCAF. Conforme noticiado nos autos da Ação Civil Pública movida pelo Ministério Público Federal, no âmbito da Câmara de Conciliação discute-se a manutenção do projeto de expansão do CLA, com a ocupação de todo o litoral norte do município de Alcântara e a disponibilização de “corredores de acesso ao mar” aos quilombolas.

3.3 Entraves à efetivação do direito à terra e perspectivas para as comunidades quilombolas de Alcântara

Diante das informações trazidas ao longo desse capítulo, o que se nota é uma excessiva demora para a conclusão do processo de titulação das terras ocupadas pelas comunidades remanescentes de quilombo de Alcântara.

Primeiramente, pode-se dizer que a transferência de competência dos procedimentos de titulação das terras quilombolas da Fundação Cultural Palmares para o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, contribuiu com o atrasado em questão. Inicialmente, a FCP dependia da

celebração de convênio com o governo estadual, em razão da incapacidade estrutural da Fundação para a realização dos trabalhos necessários ao processo de titulação. Essa situação foi postergada até o advento do Decreto nº 4.887/2003, quando então os processos de titulação de terras quilombolas ficaram sob a responsabilidade do INCRA.

De um modo geral, esse cenário de instabilidade quanto à regulamentação dos procedimentos de titulação das terras quilombolas afetou todos aqueles processos que ainda não haviam sido concluídos, como é o caso de Alcântara, pois em dois anos os procedimentos foram substancialmente modificados com a edição do Decreto nº 4.887/2003 que substituiu o Decreto nº 3.912/2001.

Foi necessário que o Ministério Público Federal intervisse através do ajuizamento da Ação Civil Pública nº 0008273-53.2003.4.01.3700 com o objetivo de impulsionar a conclusão do processo de titulação das terras quilombolas do município de Alcântara.

Ocorre que, como visto, até o presente momento o Judiciário não foi capaz de dar uma resposta satisfatória em relação à demanda apresentada. Nesse ponto, cumpre tecer uma crítica ao Sistema de Justiça, pois a tutela jurisdicional prestada se mostrou insuficiente no sentido de garantir os direitos das comunidades remanescentes de quilombo, considerando que sequer a medida liminar requerida foi concedida.

A necessidade de concessão de uma decisão liminar com o objetivo de resguardar os direitos dos quilombolas até a finalização do processo de titulação de suas terras se mostra preeminente na medida em que, diante da negativa do Poder Judiciário, o Estado se utilizou da situação de fragilidade jurídica em que se encontravam as comunidades para iniciar a execução do projeto de expansão do CLA, notadamente quanto à implantação do novo sítio de lançamento Cyclone-IV.

Se o Poder Judiciário tivesse cumprido a contento o seu papel na garantia da efetividade dos direitos constitucionalmente estabelecidos desde o seu acionamento quando do ajuizamento da já citada ACP, as comunidades quilombolas se encontrariam em uma condição jurídica muito mais segura, o que poderia ter evitado, por exemplo, os danos causados às comunidades de Mamuna e Baracatatiua pela ação do Estado.

Observa-se que o nicho social com menor poder de barganha, muito embora tenha tido acesso ao judiciário, não teve efetivamente acesso à justiça, na concepção trazida por Capeletti em sua obra *Acesso à Justiça*. No conceito delineado por Capeletti⁴⁴, o acesso à justiça somente pode se dar de maneira efetiva uma vez que o poder econômico, o poder político, enfim, contrapesos estranhos ao Direito, não interfiram na garantia de direitos:

Embora o acesso efetivo à justiça venha sendo crescentemente aceito como um direito social básico nas sociedades modernas, o conceito de “efetividade” é, por si só, algo vago. A efetividade perfeita, no contexto de um dado direito substantivo, poderia ser expressa como a completa “igualdade de armas” – a garantia de que a condução final depende apenas dos méritos jurídicos relativos as partes antagônicas, sem relação com as diferenças que sejam estranhas ao Direito e que, no entanto, afetam a afirmação e reivindicação de direitos.

De outra ponta, cumpre trazer à *lume* o posicionamento adotado pela União que, de todas as formas, intenta obstaculizar a efetivação do direito à terra dos quilombolas. No caso específico de Alcântara, as comunidades remanescentes de quilombo estão encravadas em área de interesse do Poder Público para fins de desenvolvimento do Programa Espacial Brasileiro.

Sob a justificativa do desenvolvimento tecnológico, o Estado busca, de todas as formas, sobrepor seus interesses econômicos ao direito constitucionalmente garantido pelo artigo 68 do ADCT da Constituição Federal de 1988.

Conforme fica claro em todas as manifestações da União, assim como da Agência Espacial Brasileira nos autos da Ação Civil Pública outrora detalhada, a Administração Federal dispensa uma tratativa meramente patrimonial à questão quilombola, inferindo que qualquer impacto gerado pelo PEB poderá ser compensado com indenizações. Com efeito, a União desconsidera por completo o conteúdo étnico inerente à demanda quilombola, consoante se extrai da peça de Contestação apresentada (ver anexo “L”):

(...) a pretensão manifestada visa direta e imediatamente assegurar um interesse patrimonial (“legítimos proprietários” e “direito à titulação”) e, pois, individual, de cada membro da comunidade. Vale

⁴⁴ CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à Justiça**. Traduzido por Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Fabris Editor, 2002, p. 6.

dizer: veicula-se na lide persecução a interesses individuais homogêneos dos quilombolas.

Não há associado ao pedido nenhum intento de proteção do patrimônio público ou social (pois a terra quilombola é propriedade privada), ou de proteção de específico fundo de cultura – e sim de direito à posse e propriedade da terra ocupada pela comunidade, disponível e divisível por excelência. Logo, não há interesse difuso atrelado ao pedido e à causa de pedir especificamente formuladas e, evidentemente, não há relação de consumo.

Ainda de maneira equivocada, ao contestar a ACP, a União busca impor o argumento segundo o qual a necessidade de desenvolvimento tecnológico deve ser priorizada em detrimento dos direitos fundamentais, posto que se trata de questão de interesse nacional:

Enfim, é inquestionável a necessidade de a República dominar a tecnologia de lançamento de orbitais e suborbitais e de transporte de cargas com finalidades comerciais, sendo isto considerado como uma questão de interesse nacional. Trata-se de um mercado que movimentará mais de treze bilhões de dólares entre 2005 e 2014. Todo esse planejamento faz parte do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, e a implantação do PNAE no CLA faz parte desse projeto.

(...)

O que se quer evidenciar, enfim, é que, no tocante às áreas que forem reconhecidas, deve haver uma harmonização tanto dos interesses dos futuros adjudicatários com os interesses da República.

A Agência Espacial Brasileira, outrossim, se mostra desatenta ao revestimento de fundamentalidade do direito à terra insculpido no artigo 68 do ADCT da CF/88 (ver anexo “G”):

Urge, portanto, em defesa do interesse nacional e para o atendimento de suas inúmeras necessidades tecnológicas e de segurança, assim como para garantir a inserção do Brasil na disputa por esse mercado de lançadores de satélites, propiciar as condições mínimas para execução e cumprimento do referido Tratado a fim de assegurar complementação da infraestrutura geral do Centro de Lançamento de Alcântara – CLA/Centro Espacial de Alcântara/CEA, o que é imprescindível para o planejamento estratégico do Brasil, haja vista em face de suas peculiaridades características de extensão e riquezas naturais, não pode se sujeitar a delinear o seu futuro baseado na dependência de informações prestadas ou vendidas por outros países.

Com a devida vênia, as teses levantadas pela Administração Federal (tanto União quanto AEB) sequer têm sustentação jurídica. Como visto no primeiro capítulo do presente trabalho, o direito à terra das comunidades

quilombolas se revela como uma verdadeira norma consagradora de direito fundamental, já que é, na verdade, um desdobramento do direito à vida, ante a fundamentalidade da terra para a sobrevivência étnica das comunidades.

Nesse contexto, a instauração de procedimento de conciliação junto à Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal é mais uma tentativa estatal para embarrear a conclusão do processo de titulação das terras quilombolas de Alcântara e a consequente efetivação do direito ora em exame. Conforme deslindado anteriormente, o Ministério da Defesa baseou-se no artigo 16, parágrafo 3º, inciso II da Instrução Normativa nº 49/2008/INCRA para alegar controvérsia entre os interesses do Estado Brasileiro e os interesses dos quilombolas, ensejando o envio da questão ao Advogado Geral da União e consequente abertura de procedimento junto à CCAF.

Ocorre que o artigo 16 da referida instrução normativa é claro ao afirmar que a titulação das terras quilombolas somente será conciliada aos interesses do Estado quando houver incidência sobre unidades de conservação constituídas, áreas de segurança nacional, áreas de faixa de fronteira e terras indígenas. No caso concreto, não se aplica nenhuma dessas hipóteses, nem mesmo a de incidência sobre área de segurança nacional. O projeto de expansão do CLA, através da implantação do novo sítio de lançamento Cyclone-IV sequer tem contornos de projeto militar. Trata-se única e exclusivamente de parte do acordo comercial entre Brasil e Ucrânia.

O que se percebe é que o Estado confunde, radicalmente, os conceitos de interesse público primário e interesse público secundário. De acordo com Celso Antônio Bandeira de Mello⁴⁵, o interesse público não pode ser entendido como interesse do Estado ou dos entes que o representem. O Estado somente poderá defender seus próprios interesses quando estes não se choquem com o interesse público. Assim, é que o interesse público propriamente dito seria aquele nomeado de primário, enquanto o interesse público secundário se desdobraria nos interesses econômicos do Estado.

Vê-se que a Administração Federal busca antepor os interesses econômicos estatais (interesse público secundário) ao interesse público mais

⁴⁵ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 26 ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2009, p. 65-66.

caro à sociedade, qual seja, a concretização de um Estado Democrático de Direito capaz de garantir a efetivação das normas constitucionalmente estabelecidas.

Tal como exposto, o direito à terra das comunidades remanescentes de quilombo se reveste de caráter fundamental e, assim sendo, integra uma categoria maior, a categoria dos chamados direitos humanos. Os direitos humanos são inegociáveis, portanto, o patrimônio étnico dos quilombolas não pode ser mitigado em favor de interesses do Estado.

Por todo o conteúdo até aqui aduzido, forçoso é concluir que, no caso de Alcântara, a postura adotada pela Administração Federal em perseguir a consecução de seus objetivos econômicos é o maior entrave à efetivação do direito à terra das comunidades remanescentes de quilombo. As diversas tentativas de contestação e revisão do RTID elaborado em favor dos quilombolas, ocasionou a paralisação do processo de titulação das terras há mais de seis anos. Esse lapso temporal é quase o triplo do tempo despendido na elaboração do Relatório Técnico que, teoricamente, deveria ser a fase mais demorada e complexa do processo de titulação.

Este conflito somente poderá ser dirimido mediante o compromisso por parte do Estado. Conforme leciona Hesse⁴⁶, todos os partícipes da vida constitucional devem congrega da chamada “vontade de Constituição” (preservação da Constituição). Segundo o autor, a Força Normativa da Constituição reside justamente na disposição da sociedade em concretizar as normas estabelecidas:

(...) transforma-se em força ativa se essas tarefas forem efetivamente realizadas, se existir a disposição de orientar a própria conduta segundo a ordem nela estabelecida, (...) se puder identificar a vontade de concretizar essa ordem⁴⁷.

Assim, somente com o comprometimento de todos os atores sociais envolvidos é que será possível a concretização de um Estado Democrático de Direito apto a garantir a efetivação de direitos, inclusive os direitos fundamentais dos quilombolas, notadamente o direito à terra.

⁴⁶ HESSE, Konrad. **A Força Normativa da Constituição**. Tradução: Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Fabris, 1991.

⁴⁷ HESSE, 1991, p. 19.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Buscou-se, com o presente trabalho, identificar os entraves à efetivação do direito à terra das comunidades remanescentes de quilombo do município de Alcântara – MA. O fio condutor da pesquisa foi o conflito de interesses entre Estado Brasileiro e comunidades quilombolas.

As comunidades quilombolas de Alcântara encontram-se em área de interesse estatal em razão do Programa Espacial Brasileiro. Na década de 1980 houve a implantação do Centro de Lançamento de Alcântara que resultou no deslocamento compulsório de centenas de quilombolas. As consequências desse Programa ressoam ainda hoje, diante das constantes violações aos direitos de posse das comunidades.

Num contexto geral, os remanescentes de quilombo esbarram em dificuldades para a efetivação do direito que lhes é constitucionalmente garantido pelo artigo 68 do ADCT da Constituição Federal de 1988, no entanto, o caso de Alcântara se mostra peculiar em função de que o embate se dá contra o próprio Estado que deveria ser responsável por salvaguardar os direitos estabelecidos na ordem jurídica vigente.

Diante da problemática apresentada, para a melhor compreensão das dificuldades enfrentadas quanto à efetivação do direito à terra, bem como para identificar os entraves à conclusão do processo de titulação das terras ocupadas pelos quilombolas alcantarenses, o trabalho utilizou-se de um resgate histórico da luta pela terra, a fim de contextualizar o cenário em que a CF/88 emergiu como marco histórico para os quilombolas ao reconhece-los como sujeitos de direitos.

Em seguida, foi feita uma análise da proteção normativa conferida ao direito à terra, notadamente no que concerne à característica de fundamentalidade que assume frente à importância da territorialidade para a preservação da etnicidade quilombola.

Adentrando propriamente no estudo de caso, retomou-se o processo de implantação do CLA que gerou a realocação forçada de diversos povoados, explorando-se a violação de direitos sob a perspectiva da ordem jurídica vigente à época, a qual ainda não reconhecia a categoria

“remanescente de quilombo” como sujeitos de direitos. Também pontuou-se os desdobramentos atuais dos impactos negativos gerados com a implantação do CLA.

Finalmente, no intuito de identificar os entraves à efetivação do direito em comento e, mais especificamente apontar os obstáculos à conclusão do processo de titulação das terras quilombolas de Alcântara, foi feita uma análise da Ação Civil Pública nº 0008273-53.2003.4.01.3700, que foi ajuizada com o objetivo de que se concluísse os procedimentos administrativos para a conclusão da titulação das terras quilombolas de Alcântara, tendo em vista a mora administrativa identificada pelo Ministério Público Federal.

De igual modo, analisou-se o processo administrativo de titulação, com o fito de assinalar os motivos que levaram a sua paralisação. A sobreposição dos interesses econômicos do Estado em relação aos direitos constitucionalmente assegurados aos quilombolas revelou-se como sendo o principal entrave à efetivação do direito à terra. Na medida em que o Poder Público não se compromete com a concretização de um Estado Democrático de Direito capaz de garantir os direitos estabelecidos, torna-se inviável efetivar o direito à terra das comunidades remanescentes de quilombo. Para modificar a conjuntura que leva à não efetivação de direitos, mostra-se necessário que todos os atores sociais envolvidos estejam compromissados com o respeito às normas constitucionais.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Alfredo Wagner Berno. **Os quilombolas e a Base de lançamento de foguetes de Alcântara**: laudo antropológico. Brasília: MMA, 2006.

_____. **Os quilombos e a base de lançamento de foguetes de Alcântara**. Brasília: MMA, 2006.

_____. **Terras tradicionalmente ocupadas: processos de territorialização e movimentos sociais**. In: Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais. v. 6. n. 1, 2004.

_____; Eliane Cantarino O'Dwyer (org.). **Quilombos: identidade étnica e territorialidade**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2002.

ARAÚJO, Ionnara Vieira de. Regularização fundiária e terras devolutas. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Goiás**, v. 33, n. 2, 2009. Disponível em: <<http://revistas.ufg.br/index.php/revfd/article/view/9861>>. Acesso em: 15 nov. 2014.

ARAÚJO, Maria do Socorro Gomes; LIMA FILHO, Domingos Leite. **Tecnologia aeroespacial e desestruturação sócio-cultural nas comunidades quilombolas de Alcântara**. In: Revista Tecnologia e Sociedade. Curitiba: n. 2, 2006.

ARRUTI, José Maurício Paiva Andion. **Mocambo**: antropologia e história do processo de formação quilombola. Bauru, SP: Edusc, 2006.

BRAGA, Yara Maria Rosendo de Oliveira. **Território Étnico**: conflitos territoriais em Alcântara, Maranhão. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional) - Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional, Universidade do Vale do Paraíba, São José dos Campos, 2011.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

_____. **Decreto nº 5.051**. Brasília, DF: Senado Federal, 2004.

_____. Lei nº 601. Rio de Janeiro, RJ:

_____. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. **Quadro atual da política de regularização de territórios quilombolas no INCRA**: 2014. Brasília, DF, 2014. Disponível em: <http://www.incra.gov.br/sites/default/files/quadro_atual_politica_regularizacao_territorios_quilombolas.pdf> Acesso em: 23 nov. 2014.

BENATTI, José Heder. **Posse agroecológica e manejo florestal**. 2 ed. Curitiba: Juruá, 2004.

BOBBIO, Norberto. **Teoria do Ordenamento Jurídico**. 10 ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1999.

CARDOSO, Patrícia de Menezes. **Democratização do acesso à propriedade pública no Brasil**: função social e regularização fundiária. Dissertação (Mestrado em Direito) - Faculdade de Direito, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2010.

CHOAIRY, Antônio César Costa. **Alcântara vai para o espaço**: a dinâmica da implantação do Centro de Lançamento de Alcântara. São Luís: Edições UFMA; PROIN (CS), 2000.

COSTA FILHO, Edmilson. **A Política Espacial Brasileira**: a política científica e tecnológica no setor aeroespacial brasileiro. Rio de Janeiro: Revan, 2002.

COVOLON, Fernanda Cristina; GONZALEZ, Everaldo Tadeu Quilici. Sesmarias, Lei de Terras e cidadania. In: Congresso Nacional do CONPEDI, 17, 2008, Brasília. **Anais**. Florianópolis: CONPEDI.

DELGADO, Guilherme Costa. **O setor de subsistência na economia e na sociedade brasileira: gênese histórica, reprodução e configuração contemporânea**. Texto para discussão nº 1025. Brasília, IPEA. 2004.

FIABANI, Adelmir. **A gênese da miséria das comunidades negras no Brasil**. Revista Espaço Acadêmico nº 60, maio/2006, ano V, 2006.

HESSE, Konrad. **A Força Normativa da Constituição**. Tradução: Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Fabris, 1991.

LIMA, Ruy Cirne. **1908: pequena história territorial do Brasil: Sesmarias e terras devolutas**. 4. ed. São Paulo: Secretaria do Estado da Cultura, 1990.

LOPES, Danilo da Conceição Serejo. **O Direito constitucional à terra das comunidades remanescentes de quilombo: o caso da Base Espacial de Alcântara – MA**. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação) – Faculdade de Direito, Universidade Federal de Goiás/Campus Cidade de Goiás, 2012.

MARCONI, Maria de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos da Metodologia Científica**. 5 ed. São Paulo: Editora Atlas, 2003.

MELO, Emmanuel de. **Publicações da Escola da AGU: Estudos da consultoria jurídica junto ao Ministério do Desenvolvimento Agrário**. Caderno 2, Ano IV, n. 22. Brasília: EAGU, 2012.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 26 ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2009.

MELLO, Marcelo Moura. **Reminiscências dos quilombos: territórios da memória em uma comunidade negra rural**. São Paulo: Editora Terceiro Nome, 2002.

PERES, Angela Domingos. Movimento quilombola e capitalismo no Brasil. In: Simpósio Lutas Sociais na América Latina, 3., 2008, Londrina. **Anais**. Londrina: UEL. 2008.

PINTO JR, Joaquim Modesto (org.); FARIAS, Valdez (org.). **Coletânea de Legislação e Jurisprudência Agrária e Correlata**. Brasília: MDA, 2007.

PROGRAMA BRASIL QUILOMBOLA. **Comunidades quilombolas brasileiras: regularização fundiária e políticas públicas**. Brasília: SEPPIR, 2003.

QUIVY, Raymond; VAN CAMPENHOUDT, Luc. **Manual de Investigação em Ciências Sociais**. Trad. João Minfoto Marques, Maria Amália Mendes e Maria Carvalho. 2 ed. Rio de Janeiro: Gradiva, 1998.

REDE BRASILEIRA DE JUSTIÇA AMBIENTAL. **Mapa de conflitos causados por racismo ambiental no Brasil: levantamento inicial, junho de 2007**. São Paulo, 2007.

SARMENTO, Daniel. **A garantia do direito à posse dos remanescentes de quilombos antes da desapropriação**. Rio de Janeiro, 2006. Disponível em: <http://www.cpisp.org.br/acoes/upload/arquivos/agarantiadodireitoaposse_danielsarmento.pdf>. Acesso em: 23 nov. 2014.

SEVERINO, Antônio Joaquim. **Metodologia do Trabalho Científico**. 22. ed. rev. São Paulo: Cortez, 2002.

TAGLIETTI, Dablio Batista. **A natureza social e econômica da Lei de Terras de 1850**. Disponível em: <http://www.sicoda.fw.uri.br/revistas/artigos/1_3_35.pdf>. Acesso em: jun. 2014.