

## **KOINONIA contesta Projeto de Decreto Legislativo de deputado ruralista**

Ao apresentar o Projeto de Decreto Legislativo nº 44, de 2007, que visa sustar a aplicação do Decreto nº 4.887, bem como todos os atos administrativos expedidos com base nele, o Deputado Valdir Colatto (PMDB/SC) em nada surpreende. Note-se que ele é, na bancada ruralista, o deputado dos produtores de porcos e que tem carreira consolidada no combate às áreas indígenas em Santa Catarina. Em sua biografia consta ainda o lançamento, no dia 5 de junho deste ano, do inusitado Movimento dos COM Terra (MCT).

Segundo matéria divulgada em seu próprio site ([www.valdircollato.com.br](http://www.valdircollato.com.br)), o deputado Valdir Colatto lançou o MCT em plenário na Câmara dos Deputados durante a manifestação de milhares de agricultores do oeste catarinense contra a criação e ampliação de quatro áreas indígenas na região. (Leia matéria [Movimento dos Com Terra é lançado em Plenário](#))

Diante da investida do deputado no campo quilombola, a equipe do Programa Egbé Territórios Negros, de KOINONIA, disponibiliza a seguir suas contribuições para a formulação de um parecer referente ao Projeto de Decreto Legislativo 44/2007, que ficou a cargo da Deputada Federal Iriny Lopes (PT), da Comissão de Direitos Humanos.

\*\*\*

KOINONIA Presença Ecumênica e Serviço vem apresentar contribuições para a formulação de um parecer referente ao PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO 44/2007 (PDL), de autoria do Deputado Valdir Colatto (PMDB/SC), que visa sustar a aplicação do Decreto nº 4.887, de 20 de novembro de 2003, que regulamenta o procedimento para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos de que trata o art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

Uma leitura atenta do referido PDL permite que se identifiquem argumentos de ordens distintas. Nesse sentido, optamos por dividir em três blocos tanto as argumentações do deputado quanto as respectivas respostas que elaboramos para contestá-las. No primeiro bloco, tratamos do que consiste o argumento central do PDL: a suposta extrapolação das atribuições do Poder Executivo e sua usurpação de atribuições típicas do Poder Legislativo. No segundo bloco, abordamos um conjunto de argumentos periféricos do PDL que dizem respeito a supostas impropriedades do decreto 4887 quanto à sua formulação. Finalmente, no terceiro bloco, elencamos alguns argumentos de natureza política articulados pelo autor do PDL 44/2007. Se assim o fizemos, foi por acreditar que esta forma ajuda a fazer uma leitura mais clara dos argumentos contra o PDL, cuja redação é obtusa e tautológica.

**1)** Quanto às supostas extrapolação e usurpação por parte do Executivo, são os argumentos do PDL:

- a) Ao editar o Decreto 4.887, o Poder Executivo usurpa a atribuição do Poder Legislativo por implicar em *"exorbitância no uso do poder regulamentar conferido à espécie normativa dos decretos"*;
- b) o próprio decreto usurpa a competência do Executivo, ao reconhecer *"às pessoas que, por auto-atribuição se declararem como remanescentes das comunidades dos quilombos o direito à propriedade das terras"*;

- c) o decreto cria e restringe direitos, bem como inova em obrigações; e
- d) determina quem são os titulares do direito assim como a forma com que o território será delimitado.

Em resposta, contra-argumentamos:

a) o Poder Executivo não usurpa a atribuição do Poder Legislativo, uma vez que o Decreto 4.887 não se sobrepõe a nenhuma lei que trate da titulação das comunidades remanescentes de quilombo. Na verdade, o Executivo apenas buscou dar concretude a uma disposição constitucional que vinha sendo aplicada, até 2001, em um contexto de absoluta falta de regulamentação, baseando-se os órgãos competentes apenas em peças normativas internas.

b) O decreto não usurpa atribuição do Poder Executivo, já que seu texto determina os critérios para a definição de um grupo como remanescente de quilombos, como disposto no seu artigo 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*". Se o Decreto estipula a auto-atribuição como critério para identificação de comunidades remanescentes de quilombos, o faz com base na Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), da qual o Brasil é signatário por meio do Decreto Legislativo nº 143, de 20 de junho de 2002, e promulgada pelo Decreto 5.051, de 19 de abril de 2004, produzindo a compreensão de que as comunidades remanescentes de quilombo são grupos étnicos, definíveis, portanto, apenas a partir de critérios subjetivos de pertencimento. Ademais, ressalte-se que, segundo o decreto, não cabe "às pessoas" o direito de se auto-atribuírem a identidade quilombola, mas aos grupos, uma vez que se trata de direito coletivo.

c) Quanto à criação de direitos, cumpre reafirmar que o Executivo não inova ao dispor do Decreto para cumprir com a obrigação do Estado de conceder o título de propriedade a essas populações. Tampouco restringe direitos de ocupantes não-quilombolas, uma vez que as sanções, compensações e até indenizações a tais ocupantes também estão previstas. O Decreto também não cria novas obrigações uma vez que a única obrigação de fazer em questão é a do Estado, já afirmada no artigo constitucional.

d) Finalmente, ao alegar que o Decreto amplia a definição da norma constitucional ao estabelecer quem são os titulares do direito e como serão demarcadas suas terras (por indicação dos próprios interessados), o PDL confunde a definição de *quem é* quilombola com a definição *do que são* comunidades remanescentes de quilombos. O decreto não diz "quem é quilombola" e "quem não é", mas define o que são comunidades remanescentes de quilombos. É importante destacar que a norma constitucional não traz definição do que são comunidades remanescentes de quilombos ou de como se identificarão suas terras. Em razão disso, verifica-se a necessidade do Decreto Presidencial, que visa conferir execução ao dispositivo legal mencionado. Se o decreto determina que os critérios de identificação serão definidos pelos próprios interessados (a saber, a comunidade, e não os indivíduos), o faz em consonância com a própria definição de remanescentes de quilombos como grupo étnico, o que implica uma concepção que leva em conta os critérios de territorialidade definidos pelo grupo, tendo em vista a garantia de sua reprodução social, econômica, cultural e ambiental. Tal definição extrapola, como óbvio, a noção restrita de terra ocupada como terra para

moradia e produção econômica, incluindo espaços rituais, de festas, religiosos, nascentes de rios, etc.

Entretanto, conforme artigo 3º do decreto:

*"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".*

Vemos, portanto, que, para a demarcação, serão levados em consideração os critérios de territorialidade indicados pelos remanescentes das comunidades de quilombos, o que não significa que eles estabelecerão a demarcação da área, competência atribuída ao Incra.

**2)** Passemos agora para o segundo bloco de argumentações da proposição em questão que

interpreta alguns dispositivos do referido Decreto de forma equivocada, obscurecendo outras disposições, conforme verificamos a seguir.

a) Segundo o exposto no parecer, *"O parágrafo único, do art. 8º, estabelece que a falta de manifestação de órgão ou entidade interessada no procedimento de identificação e delimitação das áreas ocupadas pelos remanescentes das comunidades dos quilombos, procedido pelo INCRA, importa em concordância tácita, com o conteúdo do relatório técnico."* A proposição menciona em seguida o art. 9º, parágrafo único do Decreto, afirmando que:

*"O art. 9º, parágrafo único, estabelece que a falta de impugnação ao relatório ou a sua rejeição pelo INCRA, importa em titulação da área identificada aos remanescentes das comunidades quilombolas."*

b) afirma o deputado que o Decreto vigente *"faz tabula rasa do direito à propriedade (CF, art. 5º, XXII)"*;

c) finalmente, sugere que o decreto *"cria nova forma de desapropriação"*.

Em resposta a estes argumentos,

a) vale ressaltar que o art. 8º dispõe que *"após os trabalhos de identificação e delimitação, o INCRA remeterá o relatório técnico aos órgãos e entidades abaixo relacionados, para, no prazo comum de trinta dias, opinar sobre as matérias de suas respectivas competências (...)"*

Segundo o parágrafo único deste artigo, *"Expirado o prazo e não havendo manifestação dos órgãos e entidades, dar-se-á como tácita a concordância com o conteúdo do relatório técnico."*

Desta forma, no Decreto há prazo para órgãos e entidades que possam ter interesse se manifestarem, o que não significa que tenham interesse ou objeções à titulação. Não poderia o órgão esperar indefinidamente a manifestação de tais órgãos e entidades, sob pena de prejudicar o direito dos remanescentes de quilombos à titulação de suas terras.

O PDL omite que o referido artigo 9º do decreto 4887 estabelece um prazo de 90 dias para a impugnação, após publicação prevista no art. 7º (duas no Diário Oficial da

União e duas no Diário Oficial da entidade federada) para eventuais interessados e após a notificação dos ocupantes e dos confinantes da área delimitada. Portanto, o direito ao contraditório e à ampla defesa encontram-se assegurados na regulamentação do procedimento de titulação das áreas, bem como o princípio da publicidade que rege a Administração Pública.

b) a Constituição Federal, ao condicionar o direito de propriedade ao atendimento de sua função social, rompe com o conceito de propriedade absoluta (CF, art. 5º, XXIII). Para o eminente constitucionalista, prof. José Afonso da Silva, a função social não é mera limitação ao uso da propriedade, mas sim um "*elemento da estrutura e do regime jurídico da propriedade*" impondo-lhe dessa forma um "*novo conceito*" (Curso de Direito Constitucional Positivo. SP, RT. 6ª ed. p. 242).

Assim sendo, a função social da propriedade tem aplicação imediata, visto que trata-se de norma definidora de direitos e garantias fundamentais, "*tem plena eficácia, porque interfere com a estrutura e o conceito da propriedade, valendo como regra que fundamenta um novo regime jurídico desta, transformando-a numa instituição de Direito Público*" (SILVA, Afonso da. Op. cit. p. 250).(grifo nosso). Sendo assim, firma-se na doutrina e mesmo na jurisprudência o entendimento de que o direito de propriedade, nos dias atuais, inscreve-se sob a égide do direito público e não mais sob a ótica do direito individual.

Por isso mesmo, no capítulo sobre a ordem econômica na nossa Constituição Federal, um dos princípios a serem observados como forma de se garantir uma vida digna para toda a sociedade e, portanto, a justiça social é justamente a função social da propriedade (art. 170, III).

Ademais, o art. 68 da ADCT, ao reconhecer o direito à propriedade de comunidades remanescentes de quilombos, segue o espírito constitucional de ruptura com a propriedade absoluta e consagra o direito à propriedade para a efetivação da justiça social.

c) cabe destacar que, na hipótese de desapropriação, há formas de desapropriação devidamente inscritas em nossa legislação que são perfeitamente aplicáveis a situação dos quilombolas, como por interesse social genérico previsto Lei nº 4.132, de 10 de Setembro de 1962. Além disso, conforme cabe destacar trechos do parecer da Subchefia de Assuntos Jurídicos da Casa Civil da Presidência da República (NOTA SAJ nº 3206/2006- FLAT):

*I – que, embora se adira ao entendimento defendido por José Afonso da Silva e pela Subchefia para Assuntos Jurídicos da Casa Civil do governo passado, consubstanciado na Nota S J n o 1.490/01-CTS, no sentido de que o art. 68 do DCT tenha previsto a aquisição originária da propriedade pelos remanescentes das comunidades dos quilombos que a estejam ocupando, este entendimento foi superado com a expedição do Decreto n o 4.887, de 2003, que estabelece a desapropriação quando incidir nos territórios ocupados título de domínio particular não inválido por nulidade, prescrição ou comisso, e nem tornado ineficaz por outros fundamentos;*

*II – Que, não obstante tenha sido questionada pela Ação Direta de Inconstitucionalidade no 3239-DF a constitucionalidade do Decreto n o 4.887, de 2003, ele permanece imaculado, inclusive tendo sido exarado parecer do*

*Excelentíssimo Senhor Procurador-Geral da República no sentido da improcedência da ação (Parecer no 3.333/CF);*

*III – Que, embora a proposta em análise de desapropriação por interesse social, com pagamento da indenização em dinheiro, não trate de hipótese prevista na Lei no 4.132, de 10 de setembro de 1962, e não venha precedida de sua alteração, ela seria viável, uma vez que:*

*(a) a promulgação da Convenção n o 169 da OIT através do Decreto n o 5.051, de 2004, supriria tal exigência, pois ela seria incorporada ao ordenamento jurídico com status de lei ordinária e preveria, em seu art. 14, que aos povos interessados dever-se-á reconhecer os direitos de propriedade e de posse sobre as terras que tradicionalmente ocupam, e que os governos deverão adotar as medidas que sejam necessárias para determinar as terras que os povos interessados ocupam tradicionalmente e garantir a proteção efetiva dos seus direitos de propriedade e posse;*

*(b) mesmo que se considere insuficiente o regramento da aludida Convenção, bastaria revisitar o disposto no inciso XXIV do art. 5o da Constituição Federal, para verificar que a Lei Maior não exige lei para definir o que é “necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social”, apenas se refere à previsão legal para o procedimento para desapropriação, o qual já está previsto no Decreto-Lei no 3.365, de 21 de junho de 1941; e*

*(c) demais disso, no caso dos remanescentes dos quilombos, o interesse social estaria patenteado no art. 68 do ADCT, bem como no art. 216, § 1 o, da Carta Magna;”*

**3)** Já nos encerramentos, o deputado Collato refere-se a um caso específico no estado de Santa Catarina como um retrato dos conflitos de interesses que podem advir da aplicação do Decreto como norma regulamentar do artigo 68. Transcrevemos do PDL:

*“Nos Municípios de Campos Novos e Abdon Batista, Estado de Santa Catarina, o reconhecimento pelo INCRA da Comunidade “Invernada dos Negros”, com a demarcação de 7.952,9067 hectares , amparada no Decreto nº 4.887 de 2003, tem ocasionado uma política separatista e que poderá gerar sérios conflitos entre amigos e vizinhos, que pretendem separar pela cor ou tom da pele. Os maiores prejudicados são as pessoas do campo, que possuem raiz com a terra, de onde tiram seu sustento e de suas famílias, muitas delas vivendo há mais de sessenta anos nas respectivas propriedades, das quais não desejam em hipótese alguma vender ou se desfazer.” (Grifos nossos)*

Depreendemos desse trecho os seguintes argumentos de natureza político-contextual:

a) o Decreto “tem ocasionado uma política separatista”, numa clara referência à recente discussão sobre as políticas afirmativas, às quais justamente se atribuem motivações revanchistas e geradoras de conflitos antes inexistentes. Antes disso, o deputado alega que o Decreto inova a ordem jurídica ao “estabelecer privilégio a determinado grupo de pessoas em detrimento de outras”;

b) tais direitos “pretendem separar pela cor ou tom da pele”;

c) a garantia dos direitos territoriais dos quilombolas traria prejuízos às pessoas do campo que possuem raiz com a terra, de onde tiram seu sustento e das quais não querem se desfazer;

d) o deputado faz menção, a título de exemplo, de um caso específico em Santa Catarina, o da comunidade Invernada dos Negros, que estaria atingindo proprietários que viveriam na terra há mais de sessenta anos.

A essas declarações, contra-argumentamos:

a) Os direitos étnicos no Brasil não podem ser vistos como privilégios, mas como reparação a históricas discriminações, em consonância com os princípios e objetivos inscritos na Constituição da República Federativa do Brasil, entre os quais destacamos: a dignidade da pessoa humana (art. 1º, III, CRFB), a erradicação da pobreza e da marginalização e a redução das desigualdades sociais (art. 3º, III, CRFB), a igualdade (Preâmbulo e art. 5º, CRFB). Com relação ao princípio da igualdade, leciona Flávia Piovesan, doutora em Direito Constitucional pela USP:

*"Destacam-se, assim, três vertentes no que tange à concepção da igualdade: a) a igualdade formal, reduzida à fórmula "todos são iguais perante à lei" (que, ao seu tempo, foi crucial para a abolição de privilégios); b) a igualdade material, correspondente ao ideal de justiça social e distributiva (igualdade orientada pelo critério socioeconômico); e c) a igualdade material, correspondente ao ideal de justiça enquanto reconhecimento de identidades (igualdade orientada por critérios como gênero, orientação sexual, idade, raça e etnia)(...)"*

*Considerando os processos de 'feminização' e 'etnização' da pobreza, há necessidade de adotar, ao lado das políticas universalistas, políticas específicas, capazes de dar visibilidade a sujeitos de direito com maior grau de vulnerabilidade, visando ao pleno exercício do direito à inclusão social. Se o padrão de violação de direitos tem efeito desproporcionalmente lesivo às mulheres e às populações afrodescendentes, por exemplo, adotar políticas 'neutras' no tocante ao gênero, à raça/etnia, significa perpetuar esse padrão de desigualdades" (PIOVESAN, Flávia. Direitos Humanos e Justiça Internacional. P.28)*

De forma semelhante, manifestou-se Rui Barbosa em seu discurso Oração aos Moços, quando paraninfo da Faculdade de Direito de São Paulo, em 1920:

*"A regra da igualdade não consiste senão em quinhonar desigualmente aos desiguais, na medida em que se desigualam. Nesta desigualdade social, proporcionada à desigualdade natural, é que se acha a verdadeira lei da igualdade. Os mais são desvarios da inveja, do orgulho, ou da loucura. Tratar com desigualdade a iguais, ou a desiguais com igualdade, seria desigualdade flagrante, e não igualdade real." (BARBOSA, 2003, p.19)*

b) cumpre novamente afirmar que os grupos quilombolas constituem grupos étnicos e, portanto, não são caracterizados por tais atributos físicos, como cor ou tom da pele. Segundo a Convenção 169, "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" (artigo 1º). Já segundo a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais (PNPCT), são grupos tradicionais aqueles "culturalmente diferenciados e que se reconhecem como tais, que possuem formas próprias de organização social";

c) Num jogo de palavras falacioso, o PDL distingue "quilombolas" e "pessoas do campo". O deputado esquece que as comunidades quilombolas também são do campo e que a sua relação com a terra extrapola a relação de uso econômico. Com efeito,

reconhece-se 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."* (PNPCT art.3º). Ora, tais comunidades também não querem se desfazer de suas terras, com as quais têm vínculos tradicionais e, não raro, ancestrais. Nesse sentido, o decreto 4887 constitui garantia deste vínculo já que, segundo ele, a venda das terras não é facultativa, devido ao artigo 17 exposto a seguir:

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.

d) a insistência no exemplo da Invernada dos Negros aponta para a perigosa hipótese de que o deputado esteja legislando a partir de caso concreto, o que exorbita sua função de legislador. Além disso, é conhecida a vinculação do deputado à bancada ruralista, bem como é conhecida sua trajetória como grande produtor. Dessa forma, ficam patentes as motivações corporativistas para sua apresentação de tal PDL, o que, ademais, marca sua trajetória parlamentar.

Pelo exposto, entende-se pela constitucionalidade e legalidade do Decreto 4.887/03, motivo pelo qual deve ser rejeitada a aprovação do Projeto de Decreto Legislativo em questão.

Rio de Janeiro, 21 de junho de 2007

Programa Egbé Territórios Negros  
KOINONIA Presença Ecumênica e Serviço  
[territoriosnegros@koinonia.org.br](mailto:territoriosnegros@koinonia.org.br)

Leia também:

► [Deputado apresenta proposta de decreto contra direitos quilombolas](#) (12/6/2007)

► [Emenda quer anular direito quilombola à terra](#) (22/6/2007)