Introdução

Quilombo foi o nome dado aos locais, geralmente ermos, de difícil acesso, desabitados e rejeitados por índios e brancos escravistas, nos quais homens e mulheres africanos se refugiavam da escravização com suas famílias.¹ Os negros fugidos da escravidão tinham como estratégia de sobrevivência a invisibilização ao mundo branco escravista e o convívio em grupo, visando à proteção das famílias e a consolidação da liberdade em um território que ninguém queria. Assim surgiram as comunidades quilombolas, também denominadas de "Terras de Preto, Comunidades Negras, Mocambos, Quilombos, dentre outras denominações congêneres".²

No âmbito legal, a Constituição Federal de 1988, embora tenha assegurado direitos aos remanescentes dos quilombos, não conceituou o termo "comunidade quilombola". Em 21 de novembro de 2003, com a publicação do Decreto nº 4.887/2003, comunidade quilombola restou definida como "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".³

Para os pesquisadores do Centro de Documentação Elóy Ferreira da Silva (CEDEFES), o atual conceito de comunidade quilombola pode ser atribuído àquela "que apresenta relações de parentesco entre os seus membros; descendência africana e vínculos históricos e culturais com determinado território, independentemente da época em que foi formada".⁴

Também no Estado do Rio Grande do Sul se constituíram comunidades quilombolas, enquanto resíduo de resistência à escravidão. Nosso objetivo é explicitar o procedimento administrativo de reconhecimento das áreas e identificar, em Porto Alegre, as comunidades já reconhecidas pelo INCRA ou em processo de reconhecimento.

.....
¹SANTOS, Maria Elisabete Gontijo dos; CAMARGO, Pablo Matos. *Comunidades quilombolas de Minas Gerais no século XXI – História e resistência*. Organizado pelo Centro de Documentação Elóy Ferreira da Silva. Belo Horizonte: Autêntica/CEDEFES, 2008, p. 25 a 37.

²Art. 1º da Portaria nº 98/2007 da Fundação Cultural Palmares.

³Art. 2º da Portaria nº 98/2007 da Fundação Cultural Palmares.

⁴SANTOS, Maria Elisabete Gontijo dos; CAMARGO, Pablo Matos. *Comunidades quilombolas de Minas Gerais no século XXI – História e resistência*, op. cit., p. 37.

I) A regularização da área e tramitação do processo administrativo

Compete ao Ministério do Desenvolvimento Agrário, por meio do INCRA, a identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação, desintração,⁵ titulação e o registro imobiliário das terras ocupadas pelos remanescentes das comunidades dos quilombos, sem prejuízo da competência comum e concorrente dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, nos termos do artigo 5º da Instrução Normativa nº 57/2009, por atribuição do Decreto nº 4.887/2003 (artigo 3º).

O processo administrativo é aberto no INCRA através de requerimento, escrito ou verbal, de qualquer interessado, das entidades ou associações representativas de quilombolas ou de ofício pelo próprio INCRA, desde que apresentada a certidão de autodefinição⁶ como remanescente de quilombo, expedida pela Fundação Cultural Palmares.⁷ Para a sua expedição, faz-se necessário apresentar ata de reunião ou assembleia convocada para tal fim, acompanhada de lista de presença devidamente assinada pela maioria de seus membros, bem como fotos, reportagens, estudos realizados, se houver, e relato sintético da história da comunidade e informações sobre a localização da área objeto de identificação.

Após a instauração do procedimento administrativo por ordem do Superintendente do INCRA, elaborar-se-á o Relatório Técnico de Identificação e Delimitação (RTID) a partir de indicações da própria comunidade, de estudos técnicos e científicos, inclusive relatórios antropológicos, caracterização espacial, econômica, ambiental e sociocultural da terra ocupada pela comunidade. O RTID, devidamente fundamentado em elementos objetivos, deverá conter informações cartográficas, fundiárias, agronômicas, ecológicas, geográficas, socioeconômicas, históricas, etnográficas e antropológicas, obtidas em campo e junto a instituições públicas e privadas, além de outras informações consideradas relevantes pelo Grupo Técnico interdisciplinar. Noutras palavras, será analisado o histórico da ocupação daquele território, árvore genealógica do grupo, modo como vivem, utilização dos recursos naturais, atividades econômicas, culturais e religiosas, sociabilidade, etc.

.....
⁵Significa a retirada dos ocupantes não quilombolas de área reconhecida como território quilombola. (Disponível em: <http://www.brasil.gov.br/cidadania-e-justica/2014/05/incra-reconhece-comunidade-quilombola-em-pernambuco>; <http://www.maraiwatsede.org.br/content/o-que-significa-desintrus%C3%A3o>).

⁶Instituída pela Portaria nº 98, de 26 de novembro de 2007, da Fundação Cultural Palmares, objetiva reconhecer as origens, ampliar os direitos e facilitar o acesso das comunidades quilombolas às políticas públicas. É requisito para a instauração do processo administrativo junto ao INCRA.

⁷Fundada pelo Governo Federal em 22 de agosto de 1988, trata-se de "instituição pública voltada para a promoção e preservação da arte e da cultura afro-brasileira", almejando sempre "uma política cultural igualitária e inclusiva, que busca contribuir para a valorização das manifestações culturais e artísticas negras brasileiras como patrimônios nacionais".

(Disponível em: http://www.palmares.gov.br/?page_id=95).

Durante a realização do RTID, o INCRA promoverá a notificação de determinados órgãos federais ambientais e patrimoniais históricos⁸ para prestarem, se necessário for, informações que possam contribuir com o estudo pretendido, bem como para acompanhamento, na hipótese de que alguma questão seja de sua competência. A comunidade interessada também poderá apresentar peças técnicas e participar de todas as fases do procedimento administrativo de elaboração do RTID, diretamente ou por meio de representantes por ela indicados.

Concluído o RTID, o mesmo será submetido à análise preliminar do Comitê de Decisão Regional do INCRA que, verificando o atendimento dos critérios estabelecidos para a sua elaboração e deferimento do pedido de reconhecimento do território quilombola, o remeterá ao Superintendente Regional, para elaboração e publicação do edital, por duas vezes consecutivas, no Diário Oficial da União e no Diário Oficial da Unidade Federativa onde se localiza a área sob estudo, assim como fixação do edital na Prefeitura Municipal do mesmo local. Os ocupantes e confinantes, detentores de domínio ou não, identificados na terra pleiteada, serão notificados para apresentação de contestações no prazo de 90 (noventa) dias, as quais serão recebidas nos efeitos devolutivo e suspensivo. Concomitantemente à publicação do edital, o RTID será remetido àqueles órgãos federais ambientais e patrimoniais históricos para apresentarem manifestação sobre as matérias de suas respectivas competências no prazo comum de 30 (trinta) dias.

As contestações serão julgadas pelo Comitê de Decisão Regional do INCRA em até 180 (cento e oitenta) dias contados do protocolo, após ouvidos os setores técnicos e a Procuradoria Regional. Do julgamento das contestações caberá recurso único, com efeito apenas devolutivo, ao Conselho Diretor do INCRA, no prazo de 30 (trinta) dias, a contar da notificação. Se dos julgamentos implicar a alteração das informações contidas no edital, serão realizadas novas publicações e notificações dos interessados.

.....

⁸Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional - IPHAN; Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA, e seu correspondente na Administração Estadual; Secretaria do Patrimônio da União - SPU, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; Fundação Nacional do Índio - FUNAI; Secretaria Executiva do Conselho de Defesa Nacional - CDN; Fundação Cultural Palmares; Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade - ICMBio, e seu correspondente na Administração Estadual; e, Serviço Florestal Brasileiro - SFB

10 O reconhecimento das comunidades quilombolas na cidade de Porto Alegre

Prevalecendo decisão de deferimento do pedido inicial, o Presidente do INCRA publicará, no Diário Oficial da União e da Unidade Federativa onde se localiza a área, portaria reconhecendo e declarando os limites da terra quilombola, no prazo de 30 (trinta) dias.

Ainda, caso o RTID venha a concluir pela impossibilidade de reconhecimento da área estudada como terra ocupada por remanescente de comunidade de quilombo, o Comitê de Decisão Regional do INCRA, após ouvidos os setores técnicos e a Procuradoria Regional, poderá determinar diligências complementares ou, anuindo com a conclusão do Relatório, determinar o arquivamento do processo administrativo. Nesta hipótese, a comunidade interessada e a Fundação Cultural Palmares serão notificadas e a decisão será publicada no Diário Oficial da União e da unidade federativa onde se localiza a área estudada. Da decisão de arquivamento do processo administrativo caberá pedido de desarquivamento, desde que justificado.

Por fim, vale ressaltar que as despesas decorrentes deste processo administrativo de regularização da área quilombola correrão à conta das dotações orçamentárias consignadas na lei orçamentária anual para tal finalidade, observados os limites de movimentação, empenho e pagamento.

II) A demarcação e a titulação da área quilombola

A demarcação da terra reconhecida é realizada pelo INCRA, observando-se a Norma Técnica para Georreferenciamento de Imóveis Rurais, aprovada pelo seu Presidente através da Portaria nº 69 de 22 de fevereiro de 2010.

Quanto à titulação, o Presidente do INCRA outorgará título coletivo e pró-indiviso à comunidade, em nome de sua associação legalmente constituída, sem ônus de nenhuma espécie aos remanescentes das comunidades de quilombos, independentemente do tamanho da área, com obrigatória inserção de cláusula de inalienabilidade, imprescritibilidade e de impenhorabilidade, devidamente registrada no Serviço Registral da Comarca de localização das áreas.

Se as terras reconhecidas e declaradas incidirem sobre terrenos de marinha, marginais de rios, ilhas e lagos, a Superintendência Regional do INCRA encaminhará o processo à Secretaria de Patrimônio da União (SPU), para a emissão de título em benefício das comunidades quilombolas.

10 Territórios quilombolas e os riscos para os negócios imobiliários

Constatada a incidência nas terras reconhecidas e declaradas de posse particular sobre áreas de domínio da União, do Distrito Federal dos Estados ou dos Municípios, a Superintendência Regional encaminhará os autos para os órgãos responsáveis pela titulação. Nestes casos, envolvendo área de domínio público, será emitido um Título de Concessão de Direito Real de Uso Coletivo, quando couber e em caráter provisório, enquanto não se realiza a concessão do Título de Reconhecimento. Frisa-se que a emissão do Título de Concessão de Direito Real de Uso não desobriga a concessão do Título de Reconhecimento de Domínio.

III) As comunidades quilombolas reconhecidas ou em processo de reconhecimento pelo INCRA em trâmite na cidade de Porto Alegre

Atualmente existem 04 (quatro) comunidades quilombolas em Porto Alegre, quais sejam: Família Silva (1940), Areal Luiz Guaranha (início do séc. XX), Alpes (início do século XX) e Família Fidelix (1960/1970).

O Quilombo Família Silva localiza-se no elitizado Bairro Três Figueiras. Na década de 1940, Naura Borges da Silva e Alípio Marques dos Santos vieram do interior do Rio Grande do Sul (São Francisco de Paula e Cachoeira do Sul) e se instalaram num local de muito mato e difícil acesso, próximo de onde hoje é o final da rua projetada João Caetano, entre as Avenidas Carlos Gomes e Nilo Peçanha. Destarte, importante se diga que a comunidade quilombola teve que resistir bravamente à transformação e ao crescimento imobiliário do bairro – leia-se pressão dos agentes imobiliários, violência e tentativa pelo poder público de remoção da Família Silva para locais mais distantes (Vila Safira, Alvorada, etc.) –, principalmente após a construção do Shopping Iguatemi no ano de 1983. A comunidade isolou-se por uma baixa cerca de madeira e as casas simples dos seus moradores foram dispostas de forma a deixar um grande pátio no centro, para uso comum. Os integrantes da Família Silva trabalham, em sua grande maioria, nas casas do bairro, como domésticas e jardineiros, por exemplo. Em contrapartida, os remanescentes deste quilombo encontram dificuldades quando da realização de compras diárias (tudo no bairro é muito caro) e do acesso à educação e saúde. Com processo instaurado no INCRA no ano de 2004, a Família Silva obteve o reconhecimento público como comunidade quilombola em 20.12.2005 e o primeiro título dominial emitido aos 21.09.2009.⁹ (Cf. Anexo, *item 1*)

.....
⁹A comunidade ainda aguarda a titulação de outros imóveis componentes do território quilombola.

10 Territórios quilombolas e os riscos para os negócios imobiliários

O Quilombo do Areal Luiz Guaranha localiza-se no Bairro Menino Deus, área nobre da Capital, na esquina da Avenida Luiz Guaranha com a Rua Baronesa do Gravataí. A região do areal, reconhecida pela habitação massivamente negra, não abrigou apenas os descendentes dos escravos que trabalhavam na Chácara da Baronesa do Gravataí, mas também carnavalescos e músicos. Da mesma forma que a Família Silva, o Quilombo do Areal também sofreu forte pressão do poder público para que desocupassem o local, haja vista a valorização imobiliária do bairro. Os integrantes da comunidade trabalham como domésticas, serventes, policiais militares, dentre outros. Com processo instaurado no INCRA no ano de 2005, o Quilombo do Areal Luiz Guaranha obteve o reconhecimento público como comunidade quilombola em 14.02.2014. A comunidade aguarda a edição do Decreto Presidencial e a consequente titulação dos imóveis formadores do território quilombola. (Cf. Anexo, *item 2*)

O Quilombo dos Alpes localiza-se no Bairro Glória/Cascata. Sua história teve início em meados do Século XX com a Edwirges Francisca Garcia e seu marido quando, ela grávida e com apenas 12 (doze) anos de idade, decidiram fugir das agressões e maus tratos – ainda que não mais existisse escravidão – a que eram acometidos em uma fazenda próxima ao Lami. Com os pés tomados por bolhas, encontraram um local onde estariam a salvo, o Morro dos Alpes. Todavia, com a ocupação do morro, a família teve que gradativamente subir até o ponto mais alto do morro para se proteger. Dona Edwirges, que trabalhou como cozinheira nas casas do bairro, faleceu em 1998 aos 108 anos e deixou um legado de cultivo de ervas e manuseio de pedras. Seus descendentes “criam cabras e praticam extrativismo de brotos de bambu e ervas nativas e vem (sic) desenvolvendo no local, em parceria com EMATER, EMBRAPA (sic) atividades de criação de aves e cultivo de pomar e canteiros de ervas medicinais”,¹⁰ bem como “trabalham como prestadores de serviços domésticos, segurança, pedreiro, eletricista nas proximidades”.¹¹ Com processo instaurado no INCRA no ano de 2005, o Quilombo dos Alpes obteve apenas a publicação do edital do RTID no Diário Oficial da União aos 07.10.2014, restando pendentes o reconhecimento público como comunidade quilombola, a edição do Decreto Presidencial e a titulação dos imóveis formadores do território dos remanescentes de quilombos. (Cf. Anexo, *item 3*)

.....
¹⁰ CUNHA, Juliano Clossé da. *Reconhecimento e cidadania: Vulnerabilidade e demandas sociais das comunidades quilombolas em Porto Alegre*. Monografia do Curso de Ciências Sociais da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2011, p. 37.

¹¹ Disponível em: http://www2.portoalegre.rs.gov.br/gpn/default.php?p_secao=71.

10 Territórios quilombolas e os riscos para os negócios imobiliários

O Quilombo Família Fidelix localiza-se entre os Bairros Azenha e Cidade Baixa. Os precursores desta comunidade, Sérgio Ivan Fidelix, Milton Waldir Teixeira Santana e Hamilton Correa Lemos, vieram da cidade de Santana do Livramento, interior do Estado do Rio Grande do Sul, e se instalaram nas décadas de 1960 e 1970 na região conhecida à época como "ilhota". Dita área, que já era mal vista porque recorrentemente alagava por ser próxima ao riacho, não tinha saneamento, eletricidade ou qualquer outro tipo de infraestrutura, além de abrigar "escravos fugidos, libertos e seus descendentes";¹² todavia, a exemplo do Quilombo do Areal, o local era frequentado por sambistas e figuras ilustres, tais como Lupicínio Rodrigues e Tesourinha, jogador de futebol. Com processo instaurado no INCRA no ano de 2007, o Quilombo Família Fidelix ainda não obteve sequer a publicação do edital do RTID no Diário Oficial da União. (Cf. Anexo, *item 4*)

¹²SILVA, Daniela Santos da. A luta dos moradores do Quilombo da Família Fidelix (Porto Alegre/RS) pela regularização fundiária. Dissertação de Mestrado em Administração da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, p. 57.