

# **O longo processo de regularização fundiária de uma comunidade quilombola: o caso de Caiana dos Crioulos**

*Fernanda Lucchesi (Incra/PB)*

O paper discute alguns dos múltiplos entraves à regularização fundiária dos territórios das comunidades remanescentes de quilombos a partir do caso da Comunidade Caiana dos Crioulos. Localizada no município de Areia, região do brejo paraibano, a comunidade teve o processo de titulação de seu território aberto na Fundação Cultural Palmares em 1998. 21 anos depois, esse processo permanece inconcluso.

Durante esse longo período de tempo, foram editados um novo decreto e 4 instruções normativas diferentes, que modificaram diretamente o andamento dos processos; um decreto que modificou a instrução das propostas de desapropriação por interesse social e, por fim, uma medida provisória cujos desdobramentos ainda são imprevisíveis. Para além do imbróglio normativo, o trâmite processual permite perceber as disputas que envolvem diferentes órgãos e instâncias da administração pública.

Embora a resistência à titulação dos territórios quilombolas por parte de agentes públicos venha ocorrendo desde o início dessa modalidade de regularização fundiária, sobretudo através da exigência constante de “provas objetivas” da identidade e territorialidade dos grupos, significativos entraves foram criados a partir de 2017. Entre estes, destaca-se a possibilidade do Gabinete de Segurança Institucional (GSI) manifestar-se também sobre a edição dos decretos de desapropriação dos imóveis com títulos de domínios válidos inseridos nos territórios, a partir do Decreto 9.191/2017. Os documentos produzidos pelo GSI são peças de defesa da extinção da política de regularização e que pouco dizem sobre os casos específicos em análise.

Por outro lado, a mobilização por parte das comunidades e entidades quilombolas na busca de apoio em órgãos como as Defensorias Públicas e o Ministério Público Federal tem surtido resultados decisivos. No caso de Caiana dos Crioulos, o andamento do processo de titulação dependeu da constante cobrança do MPF e a edição do decreto de desapropriação foi resultado direto da ação da DPU/PB.

O processo de titulação da Comunidade Negra Rural de Caiana dos Crioulos foi aberto na Fundação cultural Palmares em 1998, a partir de solicitação enviada pela Associação de Moradores de Caiana do Crioulos em julho de 1997. Esse foi o primeiro procedimento de titulação de território quilombola aberto na Paraíba e foi um marco na

mobilização sobre o tema no estado.

Alagoa Grande está localizada na região do Agreste paraibano e ocupou posição destacada nos diferentes ciclos econômicos nos períodos colonial e republicano. Mesmo antes da abolição, a mão de obra escrava dos engenhos e fazendas foi sendo substituída por aquela dos *moradores, foreiros e posseiros*. Mesmo que em graus variados de dependência, essas categorias, todas, ficavam submetidas ao poder dos grandes fazendeiros aos quais se ligavam através de acordos de trabalho precários.

Em estudo sobre a transição entre o trabalho escravo e o livre no município vizinho de Areia, o antropólogo Afrânio Garcia Jr. (1980) apontou a decadência desses tipos de arranjo durante a década de 1980, a partir da ação dos sindicatos rurais na região. Muitos proprietários foram condenados a pagar indenizações trabalhistas ou ceder parte de suas terras em favor de seus antigos moradores. Foram suspensos também o pagamento dos *foros*.

O fortalecimento dos sindicatos foi combatida com muita violência por parte dos fazendeiros. Em Alagoa Grande, o assassinato da líder Margarida Maria Alves, em 1983, tornou-se um marco na luta pelos direitos dos trabalhadores rurais. A movimentação dos trabalhadores, assim como a violência no campo na região em que está localizada Alagoa Grande, permaneceu alta durante toda a década de 1980 e também durante os anos 1990, de acordo com dados coletados por Emília Moreira. Essa também foi a região em que o Inca concentrou suas atividades no período (Moreira, 1997).

Além dos sindicatos e dos movimentos católicos de base, outras entidades começaram a atuar durante a década de 1990, entre as quais destaco a Associação de Apoio aos Assentamentos e Comunidades Afro-Descendentes (AACADE). Conforme informação contida em seu site, a AACADE iniciou suas atividades em Alagoa Grande em 1997 prestando assessoria à população rural e, através deste trabalho, conheceu a comunidade Caiana dos Crioulos. A partir do trabalho com essa comunidade, que acabava de perder suas terras de trabalho, foi-se construindo a discussão sobre os territórios quilombolas no estado. A criação da Coordenação Estadual de Comunidades Negras e Quilombolas da Paraíba (CECNEQ/PB) data do mesmo período e englobou lideranças de Caiana dos Crioulos.

Na carta da Associação de Moradores de Caiana do Crioulos a FCP em 13 de julho de 1997, lê-se:

Somos uma comunidade de umas trezentas famílias, todas de negros, remanescente de quilombo. Pelos testemunhos dos mais velhos, nossos pais avós e tataravós nasceram e moraram aqui. Nosso povoado está encravado numa terra que pertence ao município de

Alagoa Grande, cidade distante 100 quilômetros da cidade de João Pessoa, capital do estado da Paraíba.

O nosso grande problema, o maior de todos, é que não temos terra para plantar, só temos um pedacinho de terra ao redor da casa que nos permite de morar no nosso chão. Vivemos trabalhando em terra de fazendeiros que cercam nossa comunidade, pagando foro. Este ano até suspendemos de pagar porque achamos que temos o direito a essas terras.

Apelamos para esta Fundação para que nos assessore e ajude a alcançar o direito à terra que foi nossa. Por causa da falta de terra, mais de cem homens entre adultos e jovens estão no Rio de Janeiro para onde migraram temporariamente para poder sustentar a família. Nossa situação é muito difícil, tem muita pobreza e nosso futuro incerto. Temos problemas de estrada, água, assistência em geral.

Este abaixo assinado está sendo assumido pela comunidade na ocasião da posse da nova diretoria da Associação de Moradores de Caiana do Crioulos. (fl. 3 proc. FCP nº. 01420.000267/98-23)

A falta da terra para plantio, a que faz referência a carta, foi agravada de maneira significativa com a criação de dois Projetos de Assentamento (PA), "Caiana" e "Sapé de Alagoa Grande", que circundam a comunidade. Conforme informação do Incra (proc. Incra nº 54320.000416/2005-57 fl. 199), os assentamentos tiveram origem na desapropriação das terras herdadas por João de Arruda Câmara e Saulo de Arruda Câmara, devido a morte do pai, Nei de Arruda Câmara. O primeiro processo para a desapropriação das áreas foi iniciado em setembro de 1987, a pedido do Sindicato de Trabalhadores Rurais de Alagoa Nova. De acordo com o sindicato, a fazenda Sapé abrigava mais de duzentas famílias de posseiros.

Em 1988, o laudo de vistoria e avaliação dos imóveis rurais contíguos denominados Caiana, Sapé de Alagoa Nova e Sapé de Alagoa Grande, matriculados em nome de Nei de Arruda Câmara constatou "a presença de 210 ocupantes na área, sendo 45 comodatários e 165 posseiros, com suas respectivas famílias, perfazendo um total de 1265 pessoas que dependem do imóvel para seu sustento" (proc. Incra nº 21620.000862/87-58, fls. 30, 31). Esse processo não foi concluído por que as áreas, que perfaziam 1.374,23, ha não pertenciam mais ao mesmo proprietário, mas a distintos herdeiros de Nei de Arruda Câmara.

Em 1992, foi aberto novo processo objetivando a compra das áreas de "Sapé de Alagoa Grande" e "Caiana", com base no Decreto 433/92, que previa a compra amigável para fins de reforma agrária. Nesse momento, os proprietários ofereceram suas propriedades ao Incra e solicitaram que os ocupantes e posseiros da área "Sapé de Alagoa Nova", excluída da negociação, fossem removidos e realocados nas áreas desapropriadas, juntamente com suas casas e planta jovem que pudessem ser replantadas (laranjeiras, abacateiros, cajueiros), e exigiram que os posseiros colhessem seus plantios.

Em 1995, uma nova vistoria nos imóveis registrou a capacidade de assentar 59

famílias, apesar do fato de dela sobreviverem, então, 127. Os imóveis não foram comprados, uma vez que os proprietários possuíam outros imóveis, mas foram desapropriados para fins de reforma agrária em 1996.

Os moradores de Caiana dos Crioulos, que sempre dependeram dessas propriedades para colocar seus roçados, pagando *foro* aos proprietários ou arrendando áreas aos posseiros, não foram contemplados pelos PA's, com exceção de algumas famílias. Além disso, as terras tornaram-se não disponíveis.

Conforme registrou o laudo feito pela FCP, alguns moradores se ressentiram ao não ter suas terras de trabalho regularizadas pelo assentamento, questionando os métodos de seleção. Os pesquisadores ainda destacam o fato de que grande parte dos roçados ser mantidos por pessoas aposentadas e, portanto, impedidas de serem assentadas. Permaneceu sob seu domínio o *chão de morada*, área onde estão localizadas as casas das famílias de Caiana.

Em 1998, quando o processo de titulação de Caiana dos Crioulos foi formalizado pela Fundação Cultural Palmares, não havia uma regulamentação clara de como os territórios seriam titulados, apesar dos 10 anos transcorridos desde a Constituição Federal. A atuação do Grupo de Trabalho sobre comunidades quilombolas da Associação Brasileira de Antropologia (ABA) teve um papel fundamental na condução dos estudos que instruíram os primeiros processos da FCP e teve papel importante na definição mesma dos sujeitos aos quais o novo direito deveria se aplicar. A definição registrada pelo GT Quilombos em documento de 1995, guiou a elaboração dos laudos e relatórios que se seguiram e determinaram o alargamento da definição de remanescente de quilombo que mais tarde seria registrada no Decreto 4.887 de 2003.

Os relatórios de identificação das comunidades quilombolas que instruem os processos da FCP foram elaborados por pesquisadores ligados a esse Grupo e contratados através de convênio. O Convênio nº04/97 foi firmado entre a FCP e a Universidade Federal de Alagoas em agosto de 1997, apenas um mês depois do envio da carta de Caiana. Foi designada uma equipe coordenada pela antropóloga Eliana Cantarino O'Dwyer para realização relatórios de identificação. São fruto desse convênio os relatórios de Caiana dos Crioulos/PB, Mata Cavalos/MT e Furnas do Dionísio/MS. (proc. 01420.000267/98-23, fl. 121)

O Relatório de identificação Caiana dos Crioulos foi elaborado por Ricardo de Paiva e

Vânia R. Fialho de P e Souza em junho de 1998. Trata-se de um relatório breve que aponta as principais características da comunidade e indica a situação fundiária do território.

Circulam várias narrativas sobre as origens da comunidade. Uma das hipóteses é a de os primeiros habitantes de Caiana teriam fugido logo após o desembarque em Baía da Traição (Mamanguape/PB), durante o século XVIII, e acompanhado o curso do rio até chegar a Alagoa Grande. Em outra, versão os negros de Caiana teriam se fixado na serra quando da campanha abolicionista de Areia. Uma outra explicação está relacionada aos negros fugidos com o massacre do Quilombo dos Palmares, "o que justificaria a existência da localidade denominada Zumbi nas proximidades de Alagoa Grande" (fl. 32).

De acordo com o relatório, o qualificativo "dos crioulos" teria surgido apenas depois da necessidade de criação de duas associações do mesmo núcleo habitacional entre os anos de 1981 e 1982 e assegurar um maior número de benefícios. Surgiram, assim, a Caiana dos Crioulos e a Caiana do Agreste, sendo a primeira aquela que estava a frente do processo de regularização quilombola. A dificuldade em obter respostas claras sobre a história do grupo, aliada a esse fato levou os pesquisadores a seguinte observação:

Este reconhecimento [como quilombolas] está se dando no presente através da mediação de agências que estão diretamente relacionadas à questão das comunidades negras que reivindicam o reconhecimento de sua identidade quilombola. A presença de missionárias em Caiana tem enfatizado a necessidade pela afirmação de associar sua origem aos quilombos que podem ter existido na região.

Muitas vezes o silêncio parece tomar o lugar de relatos que, para corresponder à expectativa das agências envolvidas no reconhecimento de sua identidade quilombola, deveriam estar atrelados a um passado heróico, de resistência e isolamento, que na realidade se deu de maneira diferente [na passagem de escravos a foreiros] (fl. 56.)

O recenseamento das propriedades rurais do Estado da Paraíba realizado pela Diretoria Geral de Estatística em 1920 (1926), entretanto, registra a presença de quatro propriedades denominadas Caiana dos Crioulos, com proprietários de sobrenomes diferentes entre si, mas bastante comuns entre moradores do quilombo. Há também nessa listagem 3 propriedades denominadas Zumbhy e também algumas de nome Vertente, outra conhecida comunidade negra da região. Encontramos registrado no município vizinho, Alagoa Nova, a propriedade Sapé, do Coronel Euphrasio de Arruda Câmara – que, de acordo com histórias correntes, também registradas no relatório teria se apropriado das terras dos negros ao longo dos anos, aproveitando-se de momentos de crise como as secas que assolaram a região ao longo do século XX.

Todas as narrativas oferecidas no relatório são plausíveis, e todas já haviam sido

previstas no célebre texto de Alfredo Wagner (1989) que embasa a discussão do relatório. O registro das propriedades denominadas Caiana dos Crioulos já em 1920, entretanto, torna a hipótese de que os moradores tenham passado de escravos a foreiros de uma mesma propriedade menos provável.

Para sanar os problemas referentes a falta de terras, foram propostas duas áreas para desapropriação, além da regularização da área sob sua posse. Acompanham o relatório de identificação, os mapas e memoriais descritivos de três áreas denominadas Caiana 1, 2 e 3, sendo essa última a área de moradia. Conforme anotado no relatório, não foi tarefa fácil encontrar uma solução aos problemas fundiários da comunidade.

Em dezembro de 1998, foi enviada uma nova carta da Associação de Caiana para “esclarecer a situação da mesma”:

Há quase um ano enviamos um pedido de reconhecimento de que somos remanescentes de Quilombo. Certos de que fomos atendidos o reconhecimento faltando apenas ser oficializado. Enviamos também alguns projetos bem como poços artesianos e outros. Poucos dias atrás fomos informados de que nosso reconhecimento não foi oficializado devido um problema na medição das terras.

A Associação solicitou providências urgentes ressaltando o agravamento da questão agrária com a distribuição dos lotes dos projetos de assentamento e a falta de água devido a seca na região e da contaminação dos escassos reservatórios por surto de cólera.

Apesar desse apelo, o processo foi retomado apenas em setembro de 1999, com a anexação dos memoriais descritivos e mapas seguidos de um resumo do processo por parte de assessoria jurídica, contendo o parecer: "Aguardando publicação do DOU" (fl. 120).

A publicação do despacho da presidente da FCP aprovando o relatório e os mapas e memoriais descritivos ocorreu em de 28 de outubro de 1999 (fls. 121 122). Após a publicação, foi enviado aos órgãos afetos ao processo, como Incra e MMA, o Ofício nº 804/99/PRES/GAB/FCP/MinC de 3 de novembro de 1999 comunicando a publicação do relatório de identificação. Nenhum dos proprietários das áreas particulares propostas para a desapropriação foram mencionados no processo nem tampouco notificados.

O último documento do processo é o ofício resposta do Ministério do Meio Ambiente (MMA) indicando que não havia sobreposição entre as áreas pretendidas pela comunidade e unidades de conservação, datado de fevereiro de 2000.

Como a Associação de Caiana não obteve nenhuma informação acerca do processo após a notificação da publicação no DOU, foi aberto a pedido na Procuradoria da República em Campina Grande o Inquérito 1.24.001.000093/2010-55, de 29 de abril de 2000. De acordo

com documento encaminhado pela AACADE ao Inbra em 2005, a FCP "informou que não tinha competência legal para dar prosseguimento ao processo" apenas em 2002 (proc. Inbra fl. 03).

O Decreto 3.912, assinado pelo então Presidente da República Fernando Henrique Cardoso em setembro de 2001, tornaria inviável a titulação do território de Caiana tal como proposto no processo, uma vez que restringiu o conceito de terras ocupadas. Segundo o Decreto, seriam consideradas como aptas a serem tituladas apenas as terras comprovadamente sob domínio de uma comunidade durante o período que se iniciava em 1888, com a abolição formal da escravidão, e se encerrava em 1988 com a promulgação da Constituição e edição do Art. 68 do ADCT.

Pouco mais de dois anos depois, o Decreto 4.887, assinado em 20 de novembro de 2003 pelo então Presidente Lula, ampliou o conceito de terras ocupadas e transferiu da FCP para o Inbra a atribuição de regularizar os territórios quilombolas. Em fevereiro de 2004, uma comissão composta por membros da comunidade de Caiana dos Crioulos e da AACADE se reuniu com o superintendente do Inbra na ocasião e entregou uma cópia do processo da FCP juntamente com um pedido para abertura de processo no Inbra (proc. Inbra, fl. 3). Apesar da requisição, nenhum processo foi formalizado na ocasião.

Uma nova cópia do procedimento da Palmares foi enviada ao Inbra em Brasília através do Ofício n 293/DPA/FCP/MinC de 19/08/2004. Em 25 de agosto de 2004, o Superintendente Nacional do Desenvolvimento Agrário (SD) enviou ao Inbra/PB nova cópia do processo de Caiana dos Crioulos "para reconhecimento e início das ações de regularização das terras da referida comunidade" (Memo SD/265). Em 22/09/2004, o superintendente despachou o processo para a área técnica (T) que, por sua vez, despachou a requisição em 21/02/05 para o serviço de Cartografia "para a inclusão na Programação Orçamentária do ano seguinte (PO/2005) com prioridade".

A primeira Instrução Normativa (IN) do Inbra referente às titulações de territórios quilombolas, a IN 16 de 24 de março de 2004, não previa a necessidade de relatório feito por especialista em antropologia. Mesmo assim, o setor de Cartografia devolveu o pedido para o chefe da T em 20/07/2005, afirmando que as ações de "regularização de quilombolas" dependiam da vinda de um antropólogo, mesmo a normativa não exigindo parecer ou estudo antropológico. O chefe da T, por sua vez mandou o processo para a servidora Inês Guedes "para seus controles e providências" em 21/07/05.

Em memorando com data de 05 de agosto de 2005, Maria Inês Barbosa Guedes, asseguradora do recém criado Programa de Igualdade de Gênero, Raça e Etnia Incra-PB, informa que já havia laudo técnico e, portanto, devolve para a T "para providências". Por fim, o Chefe da T repassa o memorando em a um perito federal agrário para análise e providências 18/10/05.

Durante o período no qual o pedido de providências para a titulação do território de Caiana dos Crioulos permaneceu sem movimentação no setor de Cartografia, foi encaminhado uma nova solicitação para abertura de processo de regularização de Caiana dos Crioulos encaminhado pela AACADE e CECNEQ. A partir desse pedido, o processo nº 54320.000416/2005-57 foi finalmente formalizado em 22 de março de 2005.

Em novembro de 2004 um novo procedimento foi aberto da Procuradoria de Defesa dos Direitos do Cidadão em Patos (proc. nº 1.24.000.001140/2004-40) para o acompanhamento da titulação das comunidades quilombolas de Caiana dos Crioulos e Serra do Talhado (Santa Luzia/PB). A cobrança feita pelos procuradores ao Incra através desse procedimento garantiu o andamento do processo em mais de uma ocasião.

Em setembro de 2005, o procurador Duciran Von Marsen enviou os ofícios nº 386/05 e 564/05 -PRDC – PR/PB ao Incra/PB requisitando informações sobre os procedimentos de titulação das comunidades quilombolas Caiana dos Crioulos e Serra do Talhado (em Santa Luzia). Da comunicação entre os órgãos depreende-se que o início dos trabalhos de identificação de comunidades quilombolas por parte do Incra/PB, realizada em abril de 2005, foi fruto da pressão das entidades do movimento quilombola organizado e da própria PRDC.

Ao prestar as informações solicitadas pelo procurador em ofício de outubro de 2005, que incluíam os relatórios da viagem de identificação e a utilização dos recursos recebidos para os trabalhos de titulação das comunidades quilombolas, o Gabinete do Incra/PB ressaltou que não foi capaz de gastar os recursos destinados como previsto devido a “dificuldades operacionais inesperadas no trato do assunto Quilombola, somado ao fato da SR-18 não contar em seu quadro com especialistas necessários para a correta execução das novas responsabilidades que nos foram atribuídas” (fl. 141). E prossegue,

Este trabalho [de cadastramento], previsto para as 6 comunidades [Caiana dos Crioulos, Talhado, Bonfim, Pedra D'água, Grilo e Matão], cobriu apenas essas duas primeiras comunidades pois, durante este início de trabalho, verificou-se que a qualidade do cadastramento realizado não condizia com o necessário para um bom e efetivo cadastramento das famílias. Isso em decorrência do fato de técnicos agrícolas e mesmos agrônomos não terem experiência adequada para tal cadastramento, que, nos parece, deve ser planejado por

antropólogo e por ele supervisionado. Assim ficamos na espera da contratação de antropólogo para o serviço prosseguir. (fl. 142)

O ofício foi elaborado pouco depois da publicação da nova IN (IN nº 20) estipular o relatório antropológico como parte do relatório de identificação. No caso de Caiana dos Crioulos, como já havia um relatório assinado por uma antropóloga, o gabinete informou que as próximas etapas seriam o levantamento de posses e títulos e a desapropriação dos imóveis, dando prazo de 6 meses para a conclusão dos trabalhos (fl. 143).

Apesar disso, o processo permaneceu sem movimentação até novembro de 2006, com a entrada de uma antropóloga no quadro de servidores do Incra/PB.<sup>1</sup> Conforme expresso em memorando enviado à Coordenação Nacional de Regularização de Territórios Quilombolas (DFQ), após a análise do material enviado pela FCP, foram encontrados os seguintes problemas: 1) O relatório anterior não identificava as áreas propostas para desapropriação nem pelo nome dos respectivos proprietários ou detentores, nem pelo nome dos imóveis; 2) Na área denominada Caiana 2 foram encontrados pelo Incra 7 imóveis distintos todos com a mesma denominação e alguns deles tinham menos de 10ha; 3) As duas áreas propostas para desapropriação estavam distantes mais ou menos 9 km do núcleo de Caiana e fora do perímetro da antiga fazenda Sapé; 4) o relatório publicado pela FCP não estabelecia qualquer relação histórica entre a comunidade e as áreas reivindicadas (fl. 150).

Em 11 de dezembro de 2006, foi encaminhado à SR-18 F4 o MEMO/INCRA/DFQ/Nº 159/2006 da DFQ que os questionamentos. Citando o art. 4 da IN 20, que estabelece serem passíveis de regularização as áreas necessárias à reprodução do grupo e também aquelas que contenham reminiscências históricas, a coordenação conclui que é a área atual não é suficiente. Entretanto, a área onde estão estariam as reminiscências históricas do grupo era justamente aquela então ocupadas pelos assentamentos do Incra.

Embora o Art 2 §3 do decreto 4.887 determinasse que o conceito de terras ocupadas deveria estar embasado nos critérios de territorialidade da própria comunidade, ressalta o coordenador, deveria-se informar ao grupo da impossibilidade de se regularizar uma área não contínua e sem reminiscência, alertando ainda que o procedimento administrativo previa que

---

<sup>1</sup> No concurso do para provimento de cargos para o Incra realizado em 2005, havia um edital específico para o preenchimento do novo cargo de "Analista em Reforma e Desenvolvimento Agrário - Habilitação em Antropologia". Esses cargos, um por estado, foram alocados no Serviço de Regularização de Territórios Quilombolas (F4) de cada superintendência regional. De acordo com um de seus coordenadores o criação do cargo no concurso de 2005 foi fruto da pressão do serviço quilombola. Eu assumi um desses cargos em abril de 2006 na Superintendência do Maranhão, na qual permaneci até dezembro de 2008, quando fui removida para a Superintendência do Incra na Paraíba, onde permaneço até o momento.

os ocupantes tem prazo para a defesa. Assim, ao indicar uma área a 9km do núcleo de Caiana “a defesa dos fazendeiros” poderia “formar jurisprudência que deponha contra o Serviço de Regularização Quilombola” (fl. 156).

A solução oferecida pela coordenação foi a inclusão da área destinada aos assentamentos do Incra no território de Caiana. Para tanto, o Decreto 4.887 já previa o reassentamento das famílias candidatas ao programa de reforma agrária que estivessem inseridas nos territórios quilombolas, argumentou.

A sugestão não foi seguida pelo Serviço da Paraíba que considerou inviável a proposta de retirar as 120 famílias que haviam sido assentados há pouco. O processo permaneceu sem movimentação até junho de 2008, quando foi detectado que uma das fazendas da família do Coronel Eufrásio de Arruda Câmara, denominada Sapé de Alagoa Nova, havia sido excluída do decreto de desapropriação de 1996. A área, que foi posteriormente dividida entre três herdeiros, era contígua ao núcleo de Caiana e guardava vínculos com seus moradores. A partir dessa descoberta, foi iniciada pesquisa cartorial dos imóveis.

Durante a pesquisa, um dos imóveis foi parcialmente desapropriado por decreto estadual visando a construção de uma barragem. A movimentação dos trabalhadores que realizaram as pesquisas para essa construção causou preocupação mas o Incra não conseguiu informações do órgão ambiental responsável.

Em junho de 2010 foi enviado novo ofício do PDCR em Campina Grande requisitando informações sobre Caiana e referindo-se, então, a um novo procedimento instaurado em abril de 2010 (nº 1.24.001.000093/2010-55), que tinha por objeto “a titulação e regularização de terras ocupadas por remanescentes da comunidade quilombola denominada Caiana dos Crioulos”.<sup>2</sup>

No ofício em que o Incra prestou as informações sobre o andamento do processo foi solicitado ao procurador ajuda para verificar a questão da barragem. Descobriu-se que o projeto havia sido abandonado pelo governo do Estado. No início de 2011, foram iniciados os estudos para a definição do território, busca cartorial, elaboração do relatório de informações agrônômico-ambiental e cadastramento.

Ao longo dos mais de dez anos que separaram o primeiro relatório, elaborado pela

---

<sup>2</sup> Foi anexado ao ofício o despacho que deu início ao processo, no qual consta a informação que o procedimento administrativo foi instaurado a partir do desmembramento do de número 1.24.000.001140/2004-40.

FCP do relatório do Inca, as relações dentro da comunidade se transformaram. A área originalmente delimitada como Caiana III abrangia as localidades denominadas por Caiana dos Crioulos e Caiana do Agreste. A parte deste território identificada como Caiana dos Crioulos concentra grande parte das famílias negras, quilombolas, que estabelecem entre si laços de parentesco e de afinidade. Já os moradores da Caiana do Agreste, em sua maioria, não se identificam como quilombolas e por causa disto esta porção da Caiana não foi incluída no perímetro do território delimitado pelo Inca. Entretanto, uma vez que existem algumas famílias quilombolas residindo do outro lado da fronteira física que separa uma e outra Caiana (a fronteira é constituída por um riacho que corta o território) o perímetro não obedeceu rigorosamente esta fronteira. As dúvidas da associação com relação a esta fronteira e aos membros que seriam ou não incluídos no território quilombola provocou grandes polêmicas entre os moradores e atrasou a conclusão dos trabalhos da equipe do Inca.

Outra polêmica que provocou grandes dúvidas na comunidade é o fato da titulação do território quilombola ser coletiva. Em Caiana dos Crioulos, ainda que grande parte dos moradores não possua o título de suas terras, cada família possui seu cadastro no Sistema de Cadastro Rural do Inca (SNCR). Com o “Inca da terra” cada uma destas famílias pode acessar benefícios sociais, como a aposentadoria rural e o auxílio-maternidade. A ideia de perder o seu "Inca" individual em favor de um Inca único para toda a terra e para todos os moradores foi motivo de preocupação para muitos. Em face deste conflito interno, os membros da associação dos moradores de Caiana dos Crioulos que acompanhavam o trabalho da equipe do Inca recuaram temendo o confronto com aquelas famílias que se sentiam ameaçadas pelo processo de titulação coletiva da área. Nossa equipe, por seu turno, recuou também, na expectativa de que a comunidade discutisse com mais profundidade esta questão e chegasse a um consenso.

Em 2013, instaurou-se um conflito envolvendo os moradores de Caiana e um arrendatário da propriedade de Raquel de Arruda Câmara (uma das herdeiras da Fazenda Sapé). Buscando proteger seus plantios, a Associação procurou a Defensoria Pública da União (DPU) que formalizou a Ação Civil Pública.

O presente feito, instaurado em novembro de 2013, teve por objetivo o reconhecimento e a preservação da identidade da comunidade remanescente de quilombos, constitucionalmente protegida, e cuja existência se encontra em risco diante da usurpação de seu território e inviabilização de seus meios tradicionais de subsistência, uma vez que foram instaladas cercas de arame farpado e foram soltas cabeças de gado bravo nas áreas tradicionalmente ocupadas pela comunidade.

Os moradores passaram a ser impedidos de cultivar o seu roçado, coletar frutas, extrair lenha e mesmo transitar livremente em território que lhes é assegurado pela

Constituição.

Com a soltura de dezenas de animais na área, as plantações dos quilombolas foram destruídas, comprometendo sua subsistência e sua segurança física posta em risco, vez que se trata de gado nelore bravo que avança naqueles que adentram o seu território, ou seja, a área ocupada tradicionalmente pela Comunidade.

Assim, desde dezembro de 2013, a agricultura de subsistência dos quilombolas está inviabilizada, com irreparáveis prejuízos às diversas famílias e, principalmente, à comunidade e seu modo de viver (proc. nº 0002316-88.2013.4.05.8201)

Diante da comprovação dos fatos foi determinado que a ré respeitasse a posse exercida pela comunidade Caiana dos Crioulos e não fizesse qualquer cerca divisória ou outro ato impedindo o livre acesso da comunidade à área até que o Incra concluísse os procedimentos de titulação.

Esse conflito acabou por acelerar a discussão sobre o território a ser delimitado e os trabalhos seguiram com a elaboração de um novo relatório antropológico, de acordo com nova demanda e os novos critérios dados pela IN 57 de 2009. O edital contendo os resultados do Relatório Técnico de Identificação e delimitação foi publicado no DOU em 24 de dezembro de 2015.

As etapas subsequentes — notificação dos órgãos, proprietários e confinantes, recebimento e análise de contestações e elaboração dos documentos para emissão de portaria de reconhecimento assinada pelo presidente do Incra — foram cumpridas ao longo de 2016.

Apenas o GSI se manifestou desfavoravelmente ao pleito, através de ofício de abril de 2016. As causas alegadas foram a sobreposição do território com imóvel particular, os conflitos decorrentes da demarcação dos Projetos de Assentamento Caiana e Sapé, em 1996, e a existência de Ação Civil Pública movida pela DPU.

Deve-se ressaltar o fato de o Conselho de Defesa Nacional (CDN) e depois o GSI terem rejeitado todos os RTID's publicados nas diferentes superintendências do Incra ao longo dos anos. Também, todos os pareceres que envolviam desapropriações de imóveis particulares foram desfavoráveis alegando que estas seriam, em si, fator de conflito. O GSI inverteu o polo, entendendo a desapropriação não como solução dos conflitos fundiários mas como sua causa.

Em janeiro de 2017, os documentos que compõem o "kit portaria" foram encaminhados ao Incra-Sede e, em fevereiro de 2017, foi assinada a portaria de reconhecimento. Com a publicação desta, a SR-18 encaminhou "kit decreto" para Incra sede em março e foi gerado o processo SEI nº 00845.000477-18.

O decreto que desapropriou os três imóveis que compõem a Fazenda Sapé foi assinado apenas em 5 de outubro 2018 e só se tornou realidade devido ao já citado processo movido pela DPU.

Com a continuidade dos conflitos entre os moradores de Caiana dos Crioulos e a proprietária Raquel Cristina de Arruda Câmara durante 2017, a DPU condenou o Incra a concluir todo o procedimento de titulação de Caiana dos Crioulos no prazo de 12 meses. Esse prazo se encerraria em janeiro de 2019, a partir de quando seria aplicada multa diária ao órgão, mas com a publicação do decreto foi apresentado novo cronograma.

Entre os vários motivos que fizeram com que o processo se arrastasse, destaco a manifestação feita pelo GSI em fase anterior à publicação do decreto de desapropriação.

Em fevereiro de 2018, a Subchefia de Análise e Acompanhamento de Políticas Governamentais da Presidência da República, responsável pela análise dos documentos referentes à exposição de motivos e à proposta de decretos de desapropriação para fins sociais, encaminhou esse material ao GSI para que este se manifestasse, em observância ao Art. 23 do Decreto no 9.191, de 1 de novembro de 2017.

De acordo com preâmbulo da Nota AP nº 033/2018-RF, encaminhada pelo GSI, os documentos foram enviados "para fins de análise e subsídios à posição governamental sobre o assunto, considerando a manifestação do GSI/PR" no RTID do citado território.

Após a análise prévia do RTID, que basicamente retoma os mesmos argumentos apresentados anteriormente, consta a seção intitulada: "3. Análise contextualizada – Subsídios ao processo decisório sobre a questão quilombola".

Repetida igualmente em outros processos que encontravam-se na mesma situação, como o da Comunidade Quilombola Vaca Morta (Diamante/PB), a seção utiliza dados disponíveis de maneira imprecisa para demonstrar a ineficácia da política pública.

A baixa efetividade da política é explicada por uma suposta “tendência de demanda por terra superior à efetivamente ocupada”, sem, entretanto, serem explicitados os dados que levaram ao estabelecimento de tal correlação. A interpretação dada ao termo “terras efetivamente ocupadas” por parte do GSI tem sido a mais restrita possível, englobando apenas as áreas de moradia e ocupadas por roças no momento de elaboração do Relatório, contrariando, assim, as normas vigentes sobre a matéria, e desconsiderando as práticas locais de plantio, criação e coleta. A referida “tendência” é antes resultado da interpretação restrita e alheia à norma, do que da realidade das demandas encaminhadas.

Na Nota afirma-se, ainda, que a regularização dos territórios quilombolas teria a tendência de criar latifúndios improdutivos. Segundo o argumento,

É importante registrar que a estrutura jurídica fundiária conduzida tradicionalmente pelo INCRA, desde a introdução no ordenamento jurídico brasileiro da Lei no 4.504, de 30 de novembro de 1964 (Estatuto da Terra), busca combater o latifúndio improdutivo e estabelece 35ha como a área média do lote de projetos de assentamento, área considerada para moradia e produtividade sustentável. Porém, o Decreto no 4.887, de 2003, não indica critérios objetivos ao balizamento da titulação prevista constitucionalmente, gerando a possibilidade de aumento de demanda social por concentrações de terras em nome de entidades particulares (associações) com associados que, por vezes, não ocupam efetivamente as terras pleiteadas.

Tal argumento, contém erros grosseiros. O Estatuto da Terra (Lei 4.504/1964), tem entre seus objetivos o combate ao latifúndio e também ao minifúndio, conforme fixado nos Artigos 11, 16, 20, 21, 43 e 125. Não há, em nenhum artigo da mencionada Lei, qualquer definição de tamanho prévio das áreas consideradas satisfatórias ao desenvolvimento das famílias que nela trabalham, uma vez que a produtividade das terras difere de maneira sensível de acordo com a região do país em que está localizada, já que dependente de fatores ambientais e climáticos, entre outros. A determinação do tamanho dos imóveis rurais susceptíveis à desapropriação para fins de reforma agrária foi estipulado apenas em 1993 pela Lei 8.629, que regulamenta os dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária, previstos no Capítulo III, Título VII, da Constituição Federal. O tamanho dos imóveis é calculado tendo como unidade de medida o “módulo fiscal”, cujo valor procura refletir a área mediana dos Módulos Rurais dos imóveis rurais do município.<sup>3</sup>

Por fim, como último "subsídio decisório", é reatualizado o argumento da desapropriação como geradora de conflito:

Assim compreendendo, em que pese o RTID ser um instrumento procedimental para direcionamento de ações afirmativas às comunidades com presunção de ancestralidade negra relacionada com a resistência à opressão histórica sofrida, verifica-se uma correlação direta com o acesso à terra, desatrelada da política fundiária conduzida no país, e a aparente morosidade do Estado em ditar as regras objetivas no âmbito da Administração Pública, com indicação de hipóteses incidência do instituto da desapropriação, para aplicação do Art. 68 – ADCT, tende a acirrar conflitos sociais e gerar instabilidade social.

Os dados referentes a SR(18)/PB demonstram claramente que o acesso à terra é um importante fator de desenvolvimento das comunidades quilombolas. As comunidades

---

<sup>3</sup> No caso específico da Comunidade Vaca Morta, seguindo a conta feita pelo GSI, a dimensão sugerida para o total das famílias, 19,72ha, é menor que 1 (um) módulo fiscal na região, que equivale a 55ha. Como expresso no Estatuto da Terra, o módulo fiscal é a média do módulo rural na região, que, por sua vez, equivale à área de uma “propriedade rural”, ou seja, a área 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"** (grifou-se).

quilombolas Bonfim, localizada no município de Areia, e Grilo, localizada em Riachão do Bacamarte, foram imitidas na posse após decisão judicial no processo de desapropriação dos imóveis incidentes em seus territórios e, após a garantia do uso livre da integralidade de seu território, ambas as comunidades vêm prosperando de maneira significativa. Essas comunidades vem, progressivamente, aumentando a produtividade e diversificando as espécies cultivadas. Entre as espécies plantadas, destacamos a retomada do cultivo da mandioca na comunidade quilombola do Grilo, produto tradicional e de valor nutricional destacado, cujo plantio era vedado nas áreas anteriormente arrendadas por seus moradores. A comunidade Bonfim, imitada na posse em novembro de 2009, vem inclusive se destacando regionalmente como fornecedora de alimentos orgânicos.

Os argumentos oferecidos pelo GSI está em consonância com a documentação produzida pelas CPI do Incra e da Funai, comandada pela bancada ruralista e das quais participou o atual Presidente da República. Com o início do novo governo, as propostas de desapropriação estão paradas, esperando que o destino da política seja definido.

## **REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

**DIRETORIA GERAL DE ESTATÍSTICA.** *Recenseamento do Brasil, realizado em 1 de setembro de 1920 - relação dos proprietários dos estabelecimentos rurais recenseados no Estado da Paraíba.* Rio de Janeiro: Typ. da Estatística, **1926**.

**FIALHO, Vânia e PAIVA, Ricardo.** *Relatório de Identificação Caiana dos Crioulos.* Projeto Mapeamento e Identificação das Áreas Remanescentes de Quilombos - Convênio Fundação Cultural Palmares/UFPA, Recife, **1998**.

**FORTES, Maria Ester P.** *Relatório de Identificação e Delimitação da Comunidade Quilombola Caiana dos Crioulos.* João Pessoa: Incra, **2015**.

**FORTES, Maria Ester P. e LUCCHESI, Fernanda.** "Comunidades Quilombolas da Paraíba". In: BANAL, Alberto e FORTES, Maria Ester P. *Quilombos da Paraíba: a realidade de hoje e os desafios para o futuro.* João Pessoa:, **2013**.

**GARCIA JR., Afrânio.** "Libertos e Sujeitos: Sobre a transição para trabalhadores livres do nordeste". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, nº 7, vol.3, junho de **1988**.

**MOREIRA, Emilia.** *Atlas de Geografia Agrária da Paraíba.* João Pessoa: UFPB/Incra, **1997**.