

**IUNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE (UFF)**  
INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS E FILOSOFIA  
FACULDADE DE DIREITO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SOCIOLOGIA E DIREITO  
(PPGSD)

**UM DIREITO  
QUILOMBOLA  
COM PRESAS:**

AÇÃO PERFORMÁTICA E ATORES  
SOCIAIS NAS VEREDAS DO DIREITO  
- UMA FLEXÃO JURISDICIONAL

**BRUNO DE OLIVEIRA RODRIGUES**

Niterói  
2021



Ficha catalográfica automática - SDC/BFD  
Gerada com informações fornecidas pelo autor

R696d Rodrigues, Bruno de Oliveira  
Um direito quilombola com presas : ação performática e atores sociais nas veredas do Direito - uma flexão jurisdicional / Bruno de Oliveira Rodrigues ; Wilson Madeira Filho, orientador. Niterói, 2021.  
511 f.  
  
Tese (doutorado)-Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2021.  
  
DOI: <http://dx.doi.org/10.22409/PPGSD.2021.d.01313970018>  
  
1. Quilombo. 2. Atores sociais. 3. Ruralistas. 4. Produção intelectual. I. Madeira Filho, Wilson, orientador. II. Universidade Federal Fluminense. Faculdade de Direito. III. Título.

CDD -

**UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE  
INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS E FILOSOFIA  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SOCIOLOGIA E DIREITO (PPGSD)**

**BRUNO DE OLIVEIRA RODRIGUES**

**UM DIREITO QUILOMBOLA COM PRESAS: AÇÃO PERFORMÁTICA E ATORES  
SOCIAIS NAS VEREDAS DO DIREITO - UMA FLEXÃO JURISDICIONAL**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia e Direito da Universidade Federal Fluminense como requisito final para obtenção do grau de Doutor em Ciências Jurídicas e Sociais.

Orientador: Prof. Dr. Wilson Madeira Filho

**Banca Examinadora:**

---

Prof. Dr. Wilson Madeira Filho - Orientador  
Universidade Federal Fluminense (UFF)

---

Prof. Dr. Sidnei Clemente Peres  
Universidade Federal Fluminense (UFF)

---

Prof. Dr. Luiz Antônio Bogo Chies  
Universidade Católica de Pelotas (UCPel)

---

Prof. Dr. David Junior de Souza Silva  
Universidade Federal do Amapá (UNIFAP)

---

Prof. Dr. Bruno de Oliveira Ribeiro  
Universidade do Rio Verde (UniRV)

*Insulta agora daqui os deuses, ó Prometeu! Rouba-lhes as honras divinas, para dá-las a seres que não viverão mais que um dia! Poderão, por acaso, os mortais, minorar teu suplício? Em vão te deram os deuses o nome de Prometeu... Tu, sim! – precisa de um Prometeu que te liberte.*

*(Ésquilo, Prometeu acorrentado)*

RODRIGUES, Bruno de Oliveira. **Um direito quilombola com presas: ação performática e atores sociais nas veredas do direito - uma flexão jurisdicional.** Tese de doutorado. Orientação de Wilson Madeira Filho. Niterói: Programa de Pós-Graduação em Sociologia e Direito da Universidade Federal Fluminense, 2021.

## **RESUMO**

Este estudo trata de apresentar a modulação de um debate público sobre os direitos étnico-quilombolas que foi judicializado no mais alto tribunal brasileiro (STF), via uma ação que visa demonstrar a inconstitucionalidade do marco legal que regula os direitos das comunidades quilombolas. Trabalharemos o que subjaz por detrás dos discursos polarizados dos especialistas do Direito na referida ação e que representam atores sociais específicos. Faz-se aparecer as estratégias e performances da ação coletiva e da luta social flexionada pelos atores sociais, a saber, a bancada ruralista e os quilombolas, entre outros. Mobilizamos metodologicamente o estudo de caso, que se apresenta enquanto processo judicial, onde fazendo revelar a necessidade de tratar e encontrar nos detalhes e indícios que revelam seus documentos, quais sejam, petições, despacho, decisões e audiências, os quais os analisaremos pelo quadro teórico-metodológico da micro-história como ponto de observação do objeto. Epistemologicamente o trabalho é orientado no campo interdisciplinar pela teoria da etnicidade, pela teoria crítica dos direitos humanos e pelas ideias de pluralismo jurídico, que são, portanto, as matrizes analíticas pela qual o autor lança olhar sobre o objeto. É encontrado também um debate sobre a teoria dos movimentos sociais e dos grupos de interesses (ruralistas). Ao cabo, descrevemos pormenorizadamente o objeto, qual seja, a ADIn 3239, buscando identificar a articulação e interesses dos atores sociais e como agem performaticamente na luta social travestida pelas coberturas do campo jurídico, pretendendo todos os atores sociais o predomínio sobre os signos do direito, o que permite a manipulação da sua produção. Com isto, apresentamos um demonstrativo das estratégias de operação de rituais das disputas conceituais e das lutas sociais étnicas através das estruturas jurídicas, onde verificamos a luta e articulação dos atores sociais, articulados em blocos e com interesses mascarados que não são publicizados, com isto, ficou evidenciado os fluxos de poder que restringem a expansão dos direitos quilombolas no Brasil.

**Palavra-Chave:** Quilombo. Conflitos socioambientais. Campo Jurídico. Direitos Culturais.

## **ABSTRACT**

This study tries to present the modulation of a public debate on ethnic-quilombola rights that was judicialized in the highest Brazilian court (STF), via an action that aims to demonstrate the unconstitutionality of the legal framework that regulates the rights of quilombola communities. We will work on what underlies the polarized speeches of Law experts in the referred action and which represent specific social actors. It shows the strategies and performances of collective action and social struggle flexed by social actors, namely, the ruralist bench and quilombolas, among others. We methodologically mobilize the case study, which presents itself as a judicial process, where it reveals the need to deal with and find in the details and evidence that reveal its documents, namely, petitions, dispatch, decisions and hearings, which we will analyze by the theoretical framework -methodological of micro-history as a point of observation of the object. Epistemologically, the work is guided in the anthropological field by the theory of ethnicity and in the legal field by the critical theory of human rights and by the ideas of legal pluralism, which are, therefore, the analytical matrices through which the author looks at the object. There is also a debate on the theory of social movements and interest groups (ruralists). After all, we describe the object in detail, that is, ADIn 3239, seeking to identify the articulation and interests of social actors and how they act performatively in the social struggle disguised by the coverage of the legal field, in the pretending all social actors,

the predominance over signs of the law, which allows the manipulation of its production, with this, we present to the reader a demonstration of the strategies of operation of war rituals and of the ethnic social struggles through the legal structures.

**Key-word:** Quilombo. Social Actors. Legal Field. Cultural Rights.

## **RESUMEN**

Este estudio intenta presentar la modulación de un debate público sobre derechos étnico-quilombolas que fue judicializado en el máximo tribunal brasileño (STF), a través de una acción que tiene como objetivo demostrar la inconstitucionalidad del marco legal que regula los derechos de las comunidades quilombolas. Trabajaremos en lo que subyace a los discursos polarizados de los juristas en la referida acción y que representan a actores sociales específicos. Muestra las estrategias y actuaciones de acción colectiva y lucha social flexionadas por los actores sociales, a saber, la banca ruralista y los quilombolas, entre otros. Movilizamos metodológicamente el estudio de caso, que se presenta como un proceso judicial, donde revela la necesidad de atender y encontrar en los detalles y pruebas que revelan sus documentos, a saber, peticiones, despacho, decisiones y audiencias, que analizaremos por el marco teórico-metodológico de la microhistoria como punto de observación del objeto. Epistemológicamente, el trabajo se guía en el campo antropológico por la teoría de la etnicidad y en el campo jurídico por la teoría crítica de los derechos humanos y por las ideas del pluralismo jurídico, que son, por tanto, las matrices analíticas a través de las cuales el autor mira a los objetos. También hay un debate sobre la teoría de los movimientos sociales y grupos de interés (ruralistas). Después de todo, describimos en detalle el objeto, es decir, ADIn 3239, buscando identificar la articulación e intereses de los actores sociales y cómo actúan performativamente en la lucha social disfrazada por la cobertura del campo legal, en la pretensión de todos los actores sociales. , el predominio sobre los signos de la ley, que permite la manipulación de su producción, con ello, presentamos al lector una demostración de las estrategias de funcionamiento de los rituales de guerra y de las luchas sociales étnicas a través de las estructuras legales.

**Palabras clave:** Quilombo. Actores sociales. Ámbito jurídico. Derechos culturales.

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO .....	9
<b>PARTE I. PRESSUPOSTOS METODOLÓGICOS E EPISTEMOLÓGICO .....</b>	<b>16</b>
<b>1. MARCO METODOLÓGICO.....</b>	<b>17</b>
1.1 O MÉTODO, O CASO, MICROHISTÓRIA E A DESCRIÇÃO .....	28
<b>2. DEFININDO O CAMPO: O DIREITO, DIGNIDADE E DINÂMICAS DE PODER.....</b>	<b>46</b>
2.1 NEOCONSTITUCIONALISMO EM NUESTRA AMÉRICA .....	62
2.2 O CAMPO DO DIREITO.....	79
<b>3. OS MOVIMENTOS SOCIAIS E OS RURALISTAS.....</b>	<b>92</b>
3.1 UM CONTEXTO PREAMBULAR .....	93
3.2 ABERTURA DEMOCRÁTICA NO BRASIL.....	100
3.3 ARTICULAÇÕES DE UMA TEORIA DOS MOVIMENTOS SOCIAIS .....	103
3.4. DO CAMPESINATO NEGRO AO MOVIMENTO NEGRO E PELO DIREITO .....	114
3.5 OS RURALISTAS E A RESISTÊNCIA AOS QUILOMBOS .....	130
<b>4. CULTURA, IDENTIDADE E RACISMO .....</b>	<b>162</b>
4.1 IDENTIDADE E AUTODEFINIÇÃO: E QUEM DIZ QUEM SOU EU? .....	164
4.2 UMA CATEGORIA EM PRODUÇÃO: “QUILOMBO” .....	172
4.3 REMANESCENTES: DO RESTO À TOTALIDADE REBELDE .....	184
4.4 IDENTIDADE NA TERRITORIALIDADE: PENDURANDO SIGNOS NA TERRA .....	190
4.5. O RACISMO E A IDENTIDADE QUILOMBOLA .....	198
<b>PARTE II. CONSTITUIÇÃO E O DIREITOS QUILOMBOLA.....</b>	<b>210</b>
<b>1. CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE E AÇÃO DECLARATÓRIA DE INCONSTITUCIONALIDADE .....</b>	<b>211</b>
1.1 CONSTITUIÇÃO E CONTROLE CONSTITUCIONAL .....	211
1.2 A AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE .....	215
<b>2. A ATIVIDADE LEGISLATIVA NO CONGRESSO NACIONAL.....</b>	<b>227</b>
2.1 OS PROJETOS QUE “MORRERAM NA PRAIA” .....	234
2.2 OS PROJETOS QUE “VIRARAM”.....	245
2.3 REFLEXÕES SOBRE A ATIVIDADE PARLAMENTAR .....	249
<b>3. O DIREITO QUILOMBOLA NO BRASIL .....</b>	<b>251</b>
3.1 COMPETÊNCIAS ADMINISTRATIVAS: JOGA LÁ, DÁ CÁ! .....	301
<b>PARTE III. A AÇÃO DECLARATÓRIA DE INCONSTITUCIONALIDADE 3.239: AÇÕES PERFORMÁTICAS NO CAMPO DO DIREITO.....</b>	<b>312</b>
<b>1. A ADIN 3.239: AÇÕES PERFORMÁTICAS NO CAMPO DO DIREITO .....</b>	<b>313</b>
1.1 O “DEM” E O INÍCIO DE TUDO .....	316
1.2 MANIFESTAÇÃO DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA .....	322
1.3 MANIFESTAÇÃO DA AGU.....	336
1.4 MANIFESTAÇÕES DA PGR .....	340
1.5 OS AMIGOS DA CORTE .....	354
<b>2. O JULGAMENTO NO PLENO.....</b>	<b>382</b>
2.1 O PLENO EM 2012 .....	382
2.2 O PLENO EM 2015 .....	401
2.2 O PLENO EM 2017 .....	408
2.4 O PLENO EM 2018 .....	414
2.5 DA CONCLUSÃO DO JULGAMENTO .....	428
2.6 DOS VOTOS .....	432

<b>3. E AGORA, COMO FICA TUDO DEPOIS DO PROCESSO? .....</b>	<b>444</b>
<b>CONCLUSÕES .....</b>	<b>463</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>473</b>

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

- ABA** - Associação Brasileira de Antropologia
- ADCT** - Atos e Disposições Constitucionais Transitórias
- ADIN** - Ação Direta de Inconstitucionalidade
- ADV** - Advogado
- AGU** - Advocacia-Geral da União
- ANC** - Assembleia Nacional Constituinte
- ART** - Artigo
- BRACELPA** - Associação Brasileira de Celulose e Papel
- CAPADR** - Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural
- CF** - Constituição Federal de 1988
- CMADS** - Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável
- CNA** - Confederação Nacional da Agricultura e Pecuária do Brasil
- CNI** - Confederação Nacional da Indústria
- CNN** - Convenção Nacional do Negro pela Constituinte
- DEM** - Democratas
- DL** - Decreto Lei
- FCP** - Fundação Cultural Palmares
- GT** - Grupo de Trabalho
- IN/INCRA** - Instrução Normativa do INCRA
- INC** - Inciso
- INCRA** - Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agraria
- L** - Lei
- MEC** - Ministério da Educação e Cultura
- MDA** - Ministério do Desenvolvimento Agrário
- OIT** - Organização Internacional do Trabalho
- PCO** - Poder Constituinte Originário
- PET** - Petição
- PGR** - Procurador-Geral da República
- RTID** - Relatório Técnico de Identificação e Delimitação
- S/N** - Sem Número
- SRB** - Sociedade Rural Brasileira
- STF** - Supremo Tribunal Federal
- TRF** - Tribunal Regional Federal

## INTRODUÇÃO

Marco da modernidade jurídica, a igualdade de direitos reflete o projeto emancipatório da busca de equidade social, eis que a desigualdade presente nas relações de força econômicas, políticas, sociais e culturais, termina por estabelecer profundas desigualdades, que buscam ser sanadas pelas perspectivas institucionais através de marcos regulatórios que buscam reestabelecer o equilíbrio projetado. Neste trabalho iremos tentar demonstrar questões centrais para a luta dos e pelos direitos étnicos-quilombolas no Brasil, já que pretendemos destacar um quadro específico de disputa, onde se evidenciam os atritos relacionais que se apresentam num debate que é público, seja pela retração-eliminação ou expansão-ampliação dos direitos étnicos.

O cenário analisado é um contexto de mais de 4.000 identidades quilombolas no Brasil já mapeadas, das quais o INCRA contabiliza 1.749 processos de titulação em aberto e que, efetivamente, somente 127 comunidades receberam títulos até então por este órgão. Os dados aumentam para 206 títulos entregues quando se somam os títulos conferidos pelos órgãos estaduais, todos no período entre 1988 a 2018 (último levantamento atualizado). De acordo com dados extraídos do site da FCP, já foram identificadas mais de 3.200 comunidades quilombolas, tendo certificado 2.800 (GUIMARÃES, SOUZA, ANDRADE, 2012; BRITO, 2018; MACIEL, SANTOS, 2020; FIABANI, 2013).

Há uma clara discrepância entre a determinação da quantificação de grupos quilombolas no Brasil. Os registros alteram de acordo com a fonte, há estudos que indicam cerca de seis mil grupos. Contudo, o nível de precariedade dos registros públicos é tamanho que podemos só tratar a questão em nível de estimativa. Fica claro que há uma massa de comunidades e uma enorme população que foi abandonada pelo Estado, ao mesmo tempo que a legislação que lhes reconheceu a identidade, pouco fez para viabilizar serviços e recursos que lhes permitam ascender à dignidade. Estes permanecem existindo somente porquê da própria existência é difícil abrir mão, assim continuam a sobreviver na e da criatividade dos seus fazer/viver, que é marca da resistência dessa classe de atores sociais no Brasil.

Pretendemos demonstrar um cenário específico de irrupção desta luta, qual seja, o âmbito jurídico. Entretanto, estamos falando do acionamento desta arena não de forma ordinária, mas como arena decisiva para reconfiguração do campo mais

ampliado da luta pelo direito, no caso, do direito quilombola. Com isto, estamos nos referindo a proposição da Ação Direta de Inconstitucionalidade de número 3.239, de autoria do partido político Democratas (DEM), que tramitou no Supremo Tribunal Federal (STF), entre os anos de 2004 a 2018, a qual tomamos como caso concreto deste estudo, pelo qual buscamos compreender a ação coletiva e as estratégias dos atores sociais na disputa pela expansão e retração dos direitos culturais quilombolas no Brasil, assim, o caminho eleito é identificar as performances dos atores sociais no curso desse ritual jurídico, percebendo as peculiaridades e conformação que a luta social demanda para ser travada no campo jurídico, ou ainda, como se luta pelo direito no interior do próprio direito.

Na via do desenvolvimento deste trabalho, os debates epistêmicos são somente o trajeto pelo qual traduzimos a leitura de uma ou várias realidades concretas e que estão subjacentes, que se escondem por detrás da dourada pena dos juristas. Em termos estruturais, este trabalho é organizado em três partes, as quais são estruturadas em capítulos internos. Na dimensão macroestrutural da tese, podemos dizer que a primeira parte trata de dimensões epistemológicas e contextuais, privilegiando as orientações do conhecimento constituído nos campos disciplinares da história e ciências sociais, mas também tratativas sobre os direitos humanos. A segunda parte focaliza aquilo que é entendido no campo do direito como “dogmática jurídica”, onde explicitamos a estrutura das categorias jurídicas rígidas e definimos a organização objetiva do campo jurídico. A última parte é focalizada para a descrição e análise do estudo de caso, onde se explora o acervo documental, imputando e refletindo sentido a partir dos detalhes e indícios que vão sendo identificados, esta parte ainda comporta um espaço que transborda o objeto, que é a atualização conjectural da questão brasileira atual. Nos parágrafos seguintes vamos destrinchar estas partes e apresentar ao leitor o núcleo dos debates a serem desenvolvidos na tese.

**Na primeira parte** desta tese, portanto, pretendemos apresentar um esforço epistemológico e metodológico que formata e adequa o olhar proposto. Com isso, a pretensão foi, inicialmente, encaixar este estudo em uma inclinação metodológica que passa por enquadrar o tema em esquemas estruturais que nos permitam encontrar o objeto e, nesse ínterim, apresentar a fundamentação teórica necessária para

representa-lo a partir das estratégias selecionadas e que – nos parece - melhor explicam o objeto.

Como ponto de partida, entendemos que a apresentação de um contexto inicial nos permite encontrar o estudo de caso como estratégia primeira para satisfazer a necessidade de redução do universo analítico. Com isso, em termos de epistemologia da metodologia, a abordagem pelo caminho da microhistória se apresentou como ponto de enfrentamento, buscando justapor o estudo de caso e a demanda de análise de um corpus documental que é inerente ao processo judicial. A microhistória inscreve a demanda de observação em aproximação dos fenômenos sociais, buscando compreender aquilo que se oculta nas dimensões macroestruturais, permitindo ver as nuncias e os detalhes. Em assim sendo, reduzimos os processos sociais a um elemento, a ADIn, que faz revelar um conglomerado documental, que revela um conjunto de marcos, os quais são indícios sobre a formatação dos significados produzidos socialmente. Enfrentamos também algumas dicas metodológicas para o tratamento do documento, ou seja, dos ângulos e registros pontuais que devemos perceber quando da observação das petições, despachos, decisões e atos no processo judicial selecionado.

Uma vez feito e apresentado o esforço metodológico de desenho da presente pesquisa, surgiu uma segunda dimensão de necessidade, que foi a de apresentar os marcos teóricos que orientaram a pesquisa, apresentamos o ponto de vista que define a percepção jurídica, já que o objeto nuclear da presente tese é um processo jurídico. Assim, o ponto nodal parte na reflexão da função do Direito e suas dimensões como instrumento de dominação e/ou produção de autonomia e, portanto, de libertação. Esse esforço nos levou diretamente à discussão dos Direitos Humanos, onde conduzimos explicações iniciais concernentes à teoria tradicional dos direitos humanos e seus marcos consolidados em um paradigma que tem como nó condutor a leitura unidimensional amarrada na “euromodernidade”, que alinha o direito ao globalismo e ao neoliberalismo. Para romper esse modelo, buscamos nos alinhar a uma perspectiva que permita pensar outras modernidades. Foi quando enveredamos pela teoria crítica dos direitos humanos, que passou a ser nossos óculos de observância dos direitos culturais e, associado a isso, guinamos estas leituras para o pluralismo jurídico, momento em que dimensionamos a experiência do constitucionalismo em contextos jusdiversos.

Em ato sequencial, buscando a compreensão das dinâmicas próprias do universo jurídico e do processo de tratamento dos conflitos sociais no seu interior, trouxemos a perspectiva analítica de uma sociologia das profissões com forte contribuição de Bourdieu (1989), mas não só, pois buscamos pluralizar o debate e perspectivas. Procurou-se então compreender o processo de formatação da racionalidade jurídica, já que será esta uma dimensão explicativa que nos auxiliará a entender a política cultural, com foco na identidade e no direito quilombola, facilitando o entendimento de como estes são disputados nos espaços jurídicos e, portanto, no processo jurídico. Compreender as dinâmicas da gestão interna do universo jurídico nos ajudará a entender como o conflito na dimensão do real é traduzido para a dimensão jurídica e é transfigurado para uma linguagem que é própria do campo do Direito, a qual limita e encapsula a cognição e tratamento do próprio conflito.

Já que nossa perspectiva é analisar a ação coletiva e os atores sociais em contextos processuais, entramos neste debate a partir do estabelecimento descritivo de contexto, onde inscrevemos os movimentos sociais historicamente numa perspectiva macrohistórica inicialmente, visando a passagem para o contexto microanalítico, fazendo revelar o surgimento do primeiro ator social protagonista, que são as comunidades negras rurais, que vão fundamentar a categoria quilombo *a posteriori*. Aqui enfrentamos epistemologicamente também a categoria ação coletiva e seus corolários, estratégias e performances, que nos ajudarão a entender como os atores sociais se articulam e o sentido dos mecanismos que acionam na luta social. Sequencialmente, vamos das macroteorias dos movimentos sociais para contextualizações na América Latina e, principalmente, no Brasil. Aí, a partir destas construções, passamos a construir os personagens que vão protagonizar a luta social deste estudo, onde buscamos determinar historicamente as características de como o escravismo se estabeleceu na realidade rural a partir da brecha camponesa, o que inscreveu depois o ex-escravo na realidade das articulações do campesinato brasileiro, determinando a noção de comunidades negras rurais ou campesinato negro, que vai preencher mais adiante o conceito de quilombo contemporâneo.

Essa discussão culmina em uma análise contextual de como a pauta dos direitos dessas comunidades é capitaneado na Constituinte pelo movimento negro que disputa e consolida como resultado de sua articulação o art. 68 do ADCT. De outro lado, surge aqui uma discussão do outro lado da moeda, que se trata de

constituir uma discussão sobre o perfil do ator social antagônico, a qual se convencionou denominar “ruralistas”, que se articula pela liberação das terras ao mercado do agronegócio em sentido abrangente, aqui definimos os interesses e as articulações institucionais historicamente falando, além de determinar os níveis de penetração institucional e estatal desse ator. A reflexão sobre os atores sociais nos ajudará a entender o sentido do agir dos atores sociais em um campo maniqueísta e dialético de luta onde, de um lado, se articulam forças pelo reconhecimento dos direitos culturais quilombolas e, de outro lado, os atores sociais são refratários aos direitos étnicos.

Em seguida, tratamos sobre o universo cultural, buscando entender como são transadas as categorias nucleares do objeto, que parte de introduzir o universo da cultura, com protagonismo do conhecimento antropológico, que nos auxiliará a preencher a categoria “quilombo” que é nuclear ao tema e objeto deste estudo. O caminho aqui parte de um diálogo com a teoria da etnicidade, com o protagonismo de Barth (2000), além de suas apropriações conjunturais e contextuais por autores brasileiros, como Eliane Cantarino O’Dayer (2002, 2002b, 2005, 2007, 2009, 2011, 2012, 2016), Alfredo Wagner Berno de Almeida (2004, 2008, 2011, 2016), José Maurício Arutti (1997, 2006, 2008, 2014, 2016, 2021), João Pacheco Oliveira (1997, 1998, 2017, 2018, 2018b) e outros. Este esforço nos ajudará a determinar os signos centrais que a teoria antropológica empresta à constituição das identidades étnicas, no caso, quilombola, os quais preenchem a ordem produzida no direito interno, criando orientação para a sistematização da questão do direito quilombola.

Por sua vez, a organização interna do sistema jurídico é importante para preparar o olhar acadêmico sobre os dados coletados no processo judicial, pois permitirá analisar a atuação dos sujeitos em processos de conformação ou subversão das interpretações consolidadas no campo jurídico e antropológicos. Nessa parte, a territorialidade ganha protagonismo na produção da identidade quilombola, já que faz aparecer dimensões de relação dos atores sociais com o seu lugar/espço, os quais transbordam as lógicas capitalistas, onde a terra tem sentido de existência e pertencimento. Contudo, o tratamento de grupos marginais racialmente designados no Brasil, como os quilombolas, faz surgir um conjunto de gatilhos estruturados no sistema social, razão pela qual o tema do racismo é enfrentado, o qual ganha maior importância ainda quando a disputa está relacionada com um dos bens mais

importantes para a perspectiva desenvolvimentista no capitalismo, que é a apropriação e exploração da terra. Com isto, o racismo apresenta-se enraizado institucionalmente e, portanto, se replica nas estruturas sociais, determinando os esquemas culturais possíveis e as designações cognitivas e classificatórias, que culminam na exclusão dos grupos étnicos e, portanto, da identidade negra. O racismo então ganha potência e se reproduz nos palcos do judiciário e, portanto, do Estado.

**Na segunda parte**, o esforço acadêmico é por um mergulho epistemológico no campo do direito em sentido estrito, passando a análise de uma carga teórica produzida no campo disciplinar do Direito, buscando entender as ferramentas jurídicas erigidas e pretendendo explicar o que é controle de constitucionalidade, ou sejam trata-se de verificar a importância das noções de harmonia e compatibilidade interna do sistema jurídico, já que é nesse universo que se inscreve a Ação Direta de Inconstitucionalidade enquanto ferramenta da harmonização e controle do ordenamento, visando resgatar e manter a ordem do sistema.

Na sequência ofertaremos um mapa sobre as articulações e mobilização política dos atores sociais no Congresso Nacional na busca de constituir atos normativos que comporão a ordem jurídica. Aqui pretendemos formatar os projetos e inclinações dos grupos sociais pela conformação do direito, mais especificadamente nos estudos legislativos, analisando os projetos de atos normativos que tramitaram no Congresso Nacional desde 1988 até 2021. Com isto pretendemos entender os movimentos normativos que assediam o sistema jurídico, já que é pelo parlamento que o sistema legal se atualiza e sofre alterações, o que permite apresentar ao leitor a sequência de circularidade dos signos, significantes e significados nos espaços jurídicos-políticos.

Em seguida, apresentamos o direito étnico-quilombola em nível normativo, a partir da apresentação da interpretação da interface dos diplomas legais que compõem o sistema jurídico vigente. Com isto acionaremos a teoria do direito e as ferramentas da hermenêutica jurídica para imputar interpretação aos direitos quilombolas, destacando as conexões entre os atos normativos, os quais desenham a política quilombola, que vão do diálogo do estrato constitucional brasileiro ao direito internacional dos direitos humanos, passando pelos níveis de legalidade intermediária do direito interno, indo até as dimensões regulamentares que organizam a administração pública no plano de execução das ações administrativas. Aqui

destacaremos uma estrutura marcada fortemente por níveis hierárquicos de comando e subordinação normativa, os quais dão a forma estrutural que desenha uma teia de sentidos e significados que se objetivam em leis, decretos, tratados internacionais, interpretações consolidadas e também aquelas ainda em disputa no campo jurídico.

**Na terceira e última parte**, realizamos o esforço de descrever o objeto, destacando os atores e suas respectivas falas, discursos e manifestações processuais. A ideia central aqui é apresentar os dados, inferindo interpretação a partir dos marcos interpretativos que orientaram esta pesquisa e que foram apresentados na primeira parte deste texto. Nessa última parte, nos demos uma licença para transcender o objeto, ultrapassando os marcos temporais deste e buscando apresentar elementos que impactaram a questão quilombola e os direitos já consolidados, quase como uma análise derivativa e extensiva daquilo que tratamos até 2018, principalmente para destacar os efeitos dos governos Temer e Bolsonaro para o direito e a efetividade das políticas destinadas a população quilombola no Brasil.

**PARTE I**  
**PRESSUPOSTOS METODOLÓGICOS E EPISTEMOLÓGICO**

## 1. MARCO METODOLÓGICO

Este estudo vai trilhar um caminho metodológico interdisciplinar, e quanto indicamos essa pretensão, não indicamos a alcunha “interdisciplinar” no modismo acadêmico vigente, a importância focal aqui é que ele sirva, principalmente, como cabedal analítico para o Direito e para as Ciências Sociais, o que é uma missão bastante desafiadora, pois demanda satisfazer ambos os campos do conhecimento acionados aqui, principalmente o Direito e as Ciências Sociais.

O desafio torna-se latente porque o universo de obviedades entre os campos não é divergente, o “mais do mesmo” e o “já dito por todos” não são correspondentes e não são recíprocos, enquanto o jurista achará discussões dogmáticas do conceito das instituições jurisdicionais e jurídicas enfadonhas, para o antropólogo será uma explicação necessária, de outro lado, análises epistemológicas da teoria social seriam de cognição desafiadora para o jurista, enquanto de trânsito corriqueiro para o cientista social. Esta produção elegeu, portanto, o caminho do ir e vir das ciências sociais ao campo do direito, e deste último ao primeiro, em um processo de retroalimentação que enseja a dimensão de maior novidade nesse constructo.

Vale destacar que o campo do direito se orienta por uma racionalidade própria, a qual ordinariamente cria lacunas explicativas de natureza social, ou seja, os juristas produzem uma racionalidade própria que os permitem visualizar a estrutura dos direitos étnicos e enxergar só coerências e encaixes, isso porque esta racionalidade é determinada por uma lógica autopoiética, própria do sistema jurídico (autorreflexivo). De outro lado, ordinariamente os cientistas sociais não conseguem penetrar nessa estrutura e compreender a ordem derivada do sistema normativo, principalmente porque só enxergam falácias e descompasso com o mundo real, que é o ponto nodal de orientação do olhar treinado nas Ciências Sociais.

E é exatamente aí que o Direito “falha”, pois é conversor semântico, e não sai do próprio sistema para pensar a questão como a quilombola em específico, por vezes assistemática. Assim, a “realidade” é esquecida e se constrói um imagético de harmonia e perfeição no palácio dos direitos e garantias para essa classe de cidadãos. De outro lado, a racionalidade produzida no interior das Ciências Sociais, muito mais sofisticada epistemologicamente e com sensibilidade para teorizar e criar fundamentos para a realidade não consegue, sem mover grandes esforços para tanto, entender a máquina da produção da racionalidade do e no interior do Direito. Ainda

que haja vários trabalhos que busquem fundamentos e dialoguem com a estrutura dos direitos étnicos, aqui falando da questão quilombola, nenhum deles produz um conhecimento que destrincha a produção dessa racionalidade, permitindo a produção de entendimento recíproco entre os experts das duas áreas.

Creiamos que aí repousa a principal condição da originalidade da presente tese, pois vai criar gatilhos recíprocos que permitem os experts de ambos nichos epistemológicos cruzarem os portões das fronteiras dos campos do conhecimento, mas não somente para olhar a superfície do que ocorre nos campos paralelos, mas sim um conjunto de elementos que lhe permitam desenvolver capacidades e habilidades de leitura recíproca.

A seletividade disciplinar dos objetos nas ciências é o principal elemento que produz cegueira interdisciplinar, ou seja, a própria defesa das fronteiras disciplinares e, por vezes, até multidisciplinar, é, em verdade, um centro de produção de unidimensionalidade, porque amplia-restringindo os dois campos.

Em relação a isso, nos parece que os antropólogos estão profundamente interessados pelos fenômenos da cultura, enquanto tornam secundários os problemas das disputas políticas (macroestruturadas) e de como as regulações sociais se transformam em regulações jurídicas. De outro lado, os sociólogos estão com olhar bastante focados nas dimensões mais ampliadas da construção macroestruturadas das relações sociais, andam mais preocupados com a produção de regulação sociais e produção de novas estruturas, parecem ter relegado o tema das identidades étnicas a assunto secundário, até mesmo o campo da Sociologia da Cultura parece estar preocupado com dimensões de identidades urbanas e com maior visibilidade em sistemas em macrodimensões. E, ainda, o jurista, que tudo sabe sobre como comportamentos ingressam formalmente no sistema jurídico e todos seus efeitos normativos jurisdicionais, contudo, semeia internamente uma total ignorância em relação aos elementos da realidade social, seja no campo das leituras das disputas de poder e da produção das identidades étnicas. São campos com profunda capacidade integrativa, contudo, com limitada efetivação transgressora das fronteiras disciplinar.

Contudo, nos parece que espaços criativos de produção de conexão entre o Direito e as Ciências Sociais emergem como focos de resistência contra um tipo de produção da racionalidade científica iluminista e hegemônica (SANTOS, 2008c),

desde Galileu e Descartes. Creio que espaços como o Programa de Sociologia e Direito da Universidade Federal Fluminense, que detém em seu DNA a inclinação para produzir as pontes entre a Ciências Sociais e o Direito, são espaços de criação de formatações criativas contra-hegemônicas para a percepção de modelos alternativos de construção do conhecimento. Edgar Morin (1998, 2010b, 2011, 2012), que apresenta uma percepção bastante interessante e ampliada sobre as fronteiras disciplinares e arquiteta um sistema bastante complexo de produção da ciência transdisciplinar.

Entendemos então que o presente estudo inova pela abordagem em profundidade, que é facilitado pela organização e formatação metodológica eleita, que permite que nos coloquemos de um novo ponto de vista sobre a produção do conhecimento em relação ao objeto observado, altera, portanto, o ponto de referência, seja em escala ou em relação ao ponto de vista, já que cria um espaço que, embora não seja novo, é inédito para esse objeto.

Para executar tal proposta, a ideia central é selecionar um caso com dimensões de representação para ler as disputadas dos sujeitos sociais em torno da questão da produção da identidade quilombola, para tanto, selecionamos um processo que tramitou na mais alta corte do sistema jurisdicional brasileiro, onde o debate sobre a legitimidade dos direitos e do reconhecimento da diferença se dá a partir da linguagem do Direito. No caso selecionado podemos perceber atores sociais que representam diversos setores da sociedade brasileira, os quais articulam interesses intersetoriais e os traduzem para a seara jurídica, fazendo transferência de material genético das lutas sociais para o campo procedural do processo, acionando capitais (BOURDIEU, 1989), através de intelectuais orgânicos que se engajam na luta e comunicam *inputs* do mundo real da luta por direito e reconhecimento ao mundo processual.

A isto associaremos uma abordagem da micro-história, que nos auxiliará a operacionalizar a pesquisa documental, ajudando a ler o caso, que é um processo judicial, ou seja, um emaranhado documental que registra os signos de um tempo e espaço, guardando uma teia de significados transados em disputas consolidadas e com temporalidade própria do passado, ainda que recente e que se prolonga no espaço, com efeitos até o presente.

Com essa pequena introdução em relação a abordagem e a pretensão de originalidade que uma tese demanda de seu autor, parece mister apresentar uma

segunda iniciação à temática, buscando abrir o campo do tema e assentar as percepções do leitor.

A Constituição Federal registrou um conjunto de demandas que foram consolidadas a partir de um eixo de articulações locais e regionais, por diversos atores sociais, não só no campo do direito étnico, mas, de maneira ampliada, no campo das conquistas de direitos sociais e coletivos, inclinando-se, no momento histórico que foi elaborada, a expressar, de um lado, um conjunto de demandas elaboradas no campo da luta sociais, as quais não poderiam ser ignoradas sem aprofundamento das fissuras sociais e, de outro lado, uma inclinação pelo desenvolvimento de uma epistemologia jurídica, que se expressou enquanto Direitos Humanos e de um chamado neoconstitucionalismo pós-positivista que se articulava no cenário internacional.

Nessa altura, vale dizer que a construção das relações raciais e étnicas no Brasil tem história peculiar, uma vez que o Brasil é um país de abolição tardia, que mais explorou a mão-de-obra escrava na América do Sul e, ainda, quantitativamente recebeu mais africanos. Após a abolição da escravatura no Brasil, iniciou-se uma operação de branqueamento da população, recebendo multidões de imigrantes europeus, ofertando-lhes terras devolutas, as quais estavam sendo ocupadas pelos negros ex-escravos e indígenas, ou literalmente vazias. A população negra e indígena foi paulatinamente expulsa das terras que estavam ocupando, sejam estas derivadas de mera ocupação, objeto de doação, ou ainda, adquiridas pelos ex-escravos (HENNING, 2011, p. 140).

Dessa forma foram desarticuladas grande parte das comunidades rurais negras, isto quando não eliminadas fisicamente:

A forma de ocupação das terras em todo o Brasil se deu por meio da lógica da expulsão dos indígenas e dos negros, da exploração da mão-de-obra compulsória dos africanos e seus descendentes” e ainda pela “[...] naturalização das desigualdades, à biologização das diferenças e à legitimação de um modelo nem sempre explícito de segregação (LEITE, 2008, p. 967).

A abolição, longe de apagar a historicidade da escravidão, abriu-lhe três frentes de discussão, quais sejam: (1) o modo e a historicidade do contato entre brancos e negros; (2) o esvaziamento abolicionista da responsabilidade histórica e social do

Estado e; (3) questões que envolvem a constituição da história étnica e de resistência das comunidades negras rurais (BANDEIRA, 1991, p. 9).

Preserva-se, no Brasil, ainda uma dicotomia racial que por vezes é velada, mas que mesmo assim se mostra muito forte. Não é difícil identificar o preconceito arraigado nos valores dominante da sociedade brasileira, ele se mostra nos gestos e no falar mais sutis do dia-a-dia, ou ainda, na atribuição automática de rótulos para a necessária conjugação de preto-pobre-favelado. Prescrevendo-se ainda uma forma de imobilidade social para essa população.

Enquanto para os índios a solução contra o extermínio foi o aldeamento e a tutela estatal, para os negros restou a longa etapa de marginalização social e política da qual decorreu uma lógica de segregação sutil, disfarçada pela ideologia da mestiçagem. Essa lógica introduziu um modelo de relações interétnicas que se adaptou à ideologia racial em vigor (LEITE, 2008, p. 966).

Com isso, queremos dizer que o direito étnico-quilombola inscrito na Constituição tem uma ética racialista muito evidente e está vinculada a um processo de compensação que observa um trilho histórico de opressão e violência que subjuguou o negro a necessária miséria. A regularização fundiária é uma pretensão de reparação histórica que “importou” mais de quatro milhões de africanos escravizados, os quais trabalharam na edificação do Brasil (NERY *apud* MALLMANN, 2011). Nesse sentido, as relações raciais no Brasil estão também vinculadas e ideia de classe, onde o negro quilombola está situado na periferia das oportunidades sociais e abandonado pelo Estado no que se refere às políticas e serviços públicos. O mito da democracia racial se mantém vivo, “há uma correlação entre raça e classe social, onde os mais escuros são mais pobres” (LEAL *apud* HENNING, 2011, p. 142).

Ilka Boaventura Leite (2000) destaca a centralidade que a questão ligada à terra ganha, onde o usufruto, a posse e a propriedade são moedas de troca do processo de formação social brasileira, disfarçando um esquema de hierarquia baseado na cor da pele, o qual condiciona o acesso a serviços públicos e que imputa a produção e consolidação axiológica da terra.

Para o jurista Ingo Sarlet (2010, p. 1999), os direitos étnicos-quilombolas têm objetivo de “[...] assegurar, mediante a compensação das desigualdades sociais, o exercício de uma liberdade e igualdade real e efetiva, que pressupõem um

comportamento ativo do Estado, já que a igualdade material não se oferece simplesmente por si mesmo [...]"

Opera-se, portanto, no ordenamento jurídico brasileiro uma potencialização formal dos direitos de um determinado setor social, buscando uma "discriminação positiva" e compensatória, a qual o próprio STF já entendeu por legítima e constitucional, não violando aquilo que os juristas chamam de igualdade formal, mas, pelo contrário, configurando, em verdade, um cenário complementar de igualdade material<sup>1</sup>.

As marcas da escravidão não se apagaram, estão vivas no cotidiano da sociedade brasileira e gravadas a fogo na norma constitucional, para que fique na memória, pois "apenas o que não cessa de *causar dor* fica na memória" (NIETZCHE, 1998, p. 50). É importante um feixe normativo que garanta direitos aos quilombolas e, ainda mais, que sirva para instrumentalizar a luta contra determinadas forças sociais dominantes, ou hegemônicas nas palavras de Boaventura de Sousa Santos (2008c, 2003b, 2010f). Ilka Boaventura Leite (2008c, p. 966), visualiza uma ampliação da percepção social sobre a questão quilombola, a qual vai se ampliando para "[...] outras parcelas da população, indo da voz dos abolicionistas para os movimentos sociais, tornando-se uma parte do projeto político de uma sociedade mais democrática e justa".

Contudo, não somos ingênuos a pensar que o Direito é, *per si*, instrumento com vida própria e que escolhe os fracos e excluídos, ao contrário, o Direito enquanto ferramenta não é bom, nem ruim, mas pode ser um ou outro dependendo de quem o manipula enquanto repertório de consolidação e luta por e de interesses (SANTOS, 2003b). Contudo, a história nos revela que as classes sociais que detêm o capital têm tido maior capacidade de manipular e domesticar o Direito a seu favor, utilizando-o contra os movimentos sociais e grupos subalternos, prestando-se a reforçar um sistema hierarquizado de dominação.

---

<sup>1</sup> Em termos jurídicos, a ideia de igualdade formal está circundada a consolidação de um direito único e universal para todos, a partir de critérios generalizantes e unicidade, ou seja, de tratamento único a todos, contudo, de outro lado, a ideia de igualdade material invoca a possibilidade de tratamento múltiplo e desigual no sistema jurídica, ou seja, mais de uma versão de direito para sujeitos diferentes em relação a um único bem jurídico tutelado pelo Direito. Para o pensamento liberal só existe a igualdade formal, sistemas de compensação inaugurados pela igualdade material são estranhos a concepção de justiça. Contudo, nosso sistema jurídico criou aquilo que denominamos princípio da equidade, associando ambos tipos de igualdade, com isso podemos determinar a possibilidade de tratamentos diferenciados para produzir equilíbrio, ou ainda, acesso diferenciado aos bens jurídicos, levando em consideração as condições diferenciadoras no mundo material.

Dito isso, o esforço metodológico está, nesta altura, somente começando, a seleção do objeto nesse contexto somente começa a se desenhar. A questão quilombola se coloca no centro de um debate público e opera-se em dimensões abertas de um lado, isso falando no nível da publicidade enquanto aparecimento na esfera pública e, de outro lado, pela possibilidade aberta, em certa temporalidade, da abertura do espaço de inserção dos atores sociais enquanto sujeitos ativos e protagonistas do processo social. Em assim sendo, Figueiredo registra que o tema relacionado a questão quilombola ganha notoriedade na esfera pública

[...] na forma de ações judiciais, projetos legislativos, políticas de governo e militância social: organizações do movimento quilombola, entidades de defesa dos direitos humanos, organizações de assessoria ao movimento quilombola, associações de comunidades remanescentes de quilombo, membros do legislativo, procuradores da República. (FIGUEIREDO, 2016).

A leitura pública da questão quilombola no Brasil através da ADIn 3.239, ou seja, de um processo judicial que tramita no STF, é uma dentre as várias possibilidades de desenhos e vieses acadêmicos possíveis, contudo, a leitura de processos judiciais pode servir para evidenciar panoramas, onde posições e interesses são reforçados ou subjugados através dos recursos acionados na luta pela dominância e preponderância nos campos onde a disputa ocorre. De outro lado, esses processos podem evidenciar o que se esconde por detrás dos discursos, das manifestações e de intenções dos atores sociais.

O esforço interdisciplinar que pretendemos busca resistir a uma leitura jurídica isolada, que se apresenta ordinariamente reducionista aos espaços da razão “helênica” e cega a outras formas de leitura e percepções. O Direito trabalha com diretrizes e processos hermenêuticos, que detém disciplina própria e, enquanto discurso normativo, mantém seus padrões e conduz às leituras unidimensionais. Mas não o descartemos, o utilizaremos para demonstrar como uma luta pode ser racionalizada por este canal, sendo ele fundamental para estruturação do campo e canalizador dos encaminhamentos das lutas específicas.

O espaço e discurso jurídico são também elementos de disputa no debate, pois a luta polarizada adentra na arena política e se reverberam em consolidações legais (atos normativos), as quais ingressam no mundo do Direito. Os instrumentos textuais disponíveis na legislação são produtos de um tempo e resultados da supremacia, total

ou parcial, de um conjunto de interesses e dominâncias, que importa em processos de racionalização<sup>2</sup> do um debate público, que detém importância nas mais diversas esferas, mas que é fulminado pela racionalização jurídico-processual.

Quando propomos analisar o debate público e como este aderiu à esfera jurídica, estamos em verdade querendo entender um fenômeno antropossocial<sup>3</sup>, que na visão de Victor Turner (2008), caracteriza-se pelo curso e direções das ações sociais dos atores num contexto de complexidade indissociável.

Neste caso e contexto, o meio jurídico aparece enquanto poder institucionalizado e recepciona o conflito através do exercício da jurisdição, ou seja, é o palco pelo qual a luta perpétua, o conflito paradoxal, a contradição inconciliável e as guerras sangrentas são traduzidas para códigos outros, que permite a interação contrafactual se opere a partir de uma racionalidade específica, contornando o derramamento de sangue e a morte. Aí os sujeitos se apropriam da linguagem do Direito em uma esgrima judicial. Eis, portanto, nosso objeto, o “processo judicial”, aqui classificado como uma Ação Direta de Inconstitucionalidade, com número 3.239. Avencemos, então, nas escolhas epistemológicas e metodológicas que nos auxiliarão a construir o design da presente pesquisa.

Uma coisa nos parece clara e que tomba a questão quilombola como digna de análise e das atenções tanto do Direito e das Ciências Sociais, em um magnetismo trançado entre os campos, é a existência de 6.023 comunidades, em 1.674 municípios, com protagonismo quantitativo na Bahia, Minas Gerais e Maranhão, conforme podemos destacar no mapa elaborado por uma coletividade de pesquisador e a Plataforma Observatório da Covid-19 nos Quilombos (2021), e nos apresenta um contexto e panorama da questão quilombola, já que há quilombos em 30% dos municípios brasileiros. Deste universo, até o fim de 2019 era 1747 processos abertos no INCRA, onde 278 contam já com RTID finalizado, e com 124 títulos emitidos pelo INCRA (ARRUTI et al, 2021), aumentando para 220 títulos entregues quando adicionados os títulos conferidos pelos órgãos estaduais, todos no período entre 1988 a 2018.

---

<sup>2</sup> Quando estamos nos referindo a “racionalização”, nos referimos à apreensão das conexões e ligações simbólicas e práticas de funcionamento de um determinado espaço de encontro das ações sociais, tornando-os decifráveis as leituras acadêmicas.

<sup>3</sup> Victor Turner denomina fenômenos sociais e antropológicos de “fenômenos antropossociais”, que seria o curso geral da ação social conjugado em contextos complexos (2008, p. 27).

De acordo com a FCP, há 3.386 comunidades oficialmente certificadas e, ainda, 192 processos de certificações sob análises e outras 38 aguardando visita técnica. Contudo, a CONAQ estima que são mais de seis mil comunidades, o que são dados não consolidados e que emergem de uma ampla rede de contatos articulados pela entidade (ARRUTI *et al*, 2021). Vejamos os dados consolidados pelo estudo:

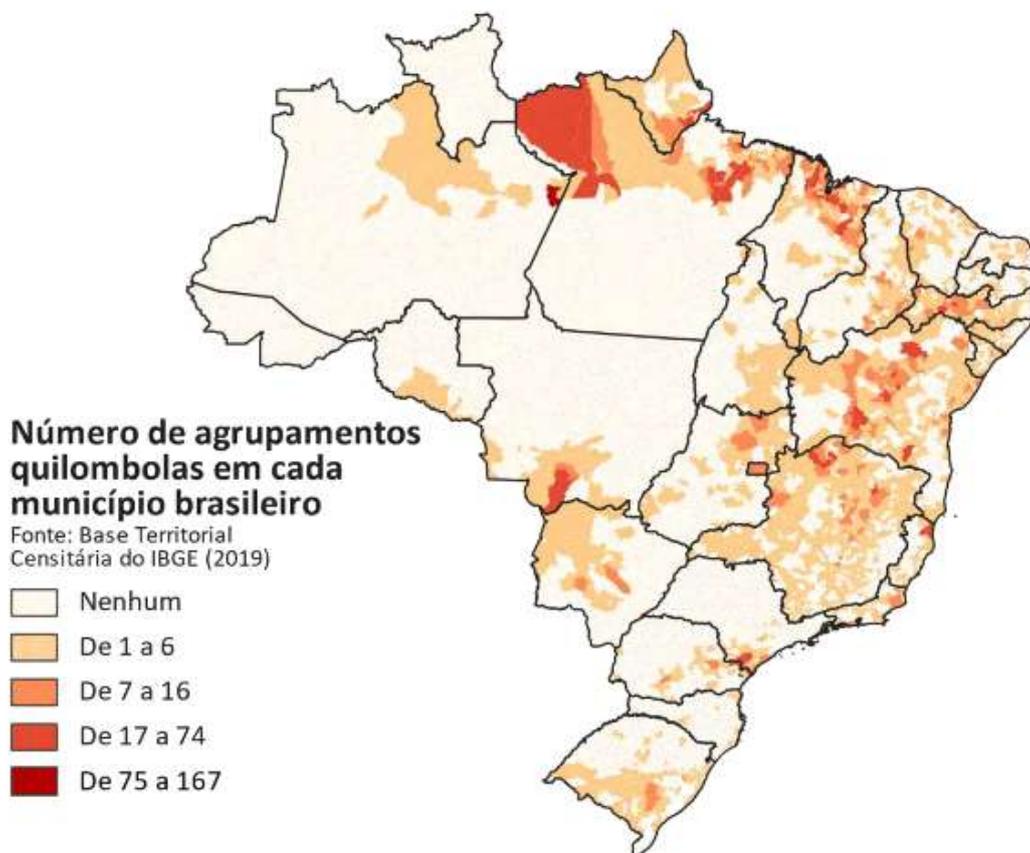
**Quadro 1 - Quilombos por região**

UF	Municípios com localidades quilombolas	Total de localidades quilomboais	Proporção de comunidades em relação ao país
<b>Centro-Oeste</b>			
GO	54	120	2%
MS	18	45	1%
MT	17	77	1%
DF	1	11	0%
<b>Nordeste</b>			
BA	254	1.055	18%
MA	108	864	14%
PE	110	383	6%
PI	73	223	4%
AL	56	183	3%
CE	65	183	3%
PB	54	91	2%
SE	51	134	2%
RN	40	70	1%
<b>Norte</b>			
PA	65	528	9%
AM	10	184	3%
AP	11	73	1%
TO	31	87	1%
AC	0	0	0%
RO	6	18	0%
RR	0	0	0%
<b>Sudeste</b>			
MG	420	1.027	17%
RJ	36	116	2%
SP	30	142	2%
ES	28	87	1%
<b>Sul</b>			
RS	83	195	3%
PR	29	86	1%
SC	24	41	1%
<b>Total</b>	<b>1.674</b>	<b>6.023</b>	<b>100%</b>

**Fonte:** Arruti, 2021, p.6

Além deste quadro quantitativo, o estudo apresenta um mapa que demonstra a proporção de sua distribuição territorial, o que também está no estudo supramencionado (ARRUTI *et al*, 2021), e que nos dá uma boa noção da presença dos quilombos em quase a totalidade do território nacional:

**Figura 1** - Número de agrupamentos quilombolas em cada município brasileiro



Fonte: Elaboração própria com dados da Base Territorial Censitária do IBGE (2019), 2020.

Fonte: ARRUTI *et al*, 2021, p. 7

A relevância social e acadêmica do objeto deste estudo está intrinsecamente relacionada a condição do negro na sociedade brasileira e, ainda, particularmente para a condição agravada deste quando na condição de quilombola, que lhe condiciona a um status de esquecimento na agenda política-estatal. Fiabani (2013) registrou, citando os dados do Programa Brasil Quilombola que estão anotados no Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate, relativo ao contexto de 2006, onde se registrou que mais de 75% das comunidades quilombolas viviam em situação de pobreza, onde  $\frac{3}{4}$  tinha menos de 200 casas, somente 10% tinha mais de 300 domicílios, somente 12% tinha mais de 1.000 habitantes e 48% tinha menos de 300 pessoas, quase a totalidade das casas eram construídas de pau a pique,  $\frac{3}{4}$  sem esgotamento e metade não tem banheiro interno, quase  $\frac{3}{4}$  sem coleta de lixo regular, metade sem água encanada e quase todos os núcleos tem um membro que precisa buscar renda fora da comunidade - estes são dados parciais e servem para indicar

um contexto que tomba a questão quilombola como objeto digno da nossa atenção acadêmica.

Embora se tenha constatado que há agente de saúde em 85% das comunidades quilombolas, somente 28,5% delas tem apoio das equipes da estratégia de saúde da família e somente 14,7% delas tem unidades de saúde em seu território, 52% das comunidades tem acesso à água encanada, 9,9% com coleta de lixo e apenas 5% com acesso a esgotamento sanitário. No campo dos dados educacionais, 20% das comunidades contam com escolas primárias e somente 9,2% com escola secundária. Além disso, 31% das comunidades não tem qualquer solução de transporte escolar para suprir a ausência de escolas em seus territórios. Registre-se ainda que o número de analfabetos com mais de 10 anos nas comunidades quilombolas é maior que a média nacional apurada (ARRUTI *et al*, 2021).

Além do mais, pelo estudo do Nepo-Unicamp/CEM-Cebrap, que utilizou os dados do sensu demográfico de 2010, a renda média dos quilombolas é a menor de todos os demais grupos:

De acordo com os dados do Censo Demográfico de 2010, o rendimento mensal médio dos brancos (R\$ 1.574) e amarelos (R\$ 1.538) era quase o dobro do observado entre os pretos (R\$ 834), pardos (R\$ 845) e indígenas (R\$ 735). Já a renda da população quilombola compulsada seria de R\$ 504 (*apud* ARRUTI *et al*, 2021).

Com isto podemos ler que a renda do branco é em média 305% maior do que a dos quilombolas. Ademais, a renda dos residentes em quilombos é cerca de R\$ 371, quando a média dos moradores que residem nos respectivos municípios é R\$ 740 (ARRUTI *et al*, 2021)<sup>4</sup>.

A ideia de que a titulação trás segurança e elimina os conflitos é em parte equivocada, já que 60% dos territórios já titulados continuam assediados e em risco de invasões. Além disso, as lideranças ainda indicaram que a titulação não garantiu acesso a totalidade do território titulado (ARRUTI *et al*, 2021).

A esse fenômeno não há como negar existência, principalmente quando os quilombolas permanecem existindo somente porquê da própria existência é difícil abrir mão, assim continuam a sobreviver na e da criatividade dos seus fazer/viver, que é marca da resistência dessa classe de atores sociais no Brasil.

---

<sup>4</sup> Mais dados podem ser verificados no estudo, que está disponível online, o qual somente destacamos alguns recortes para destacar a relevância do objeto e do estudo.

## 1.1 O MÉTODO, O CASO, MICROHISTÓRIA E A DESCRIÇÃO

O método tradicional de pesquisa, que focaliza a dimensão macro, ou seja, objetos mais gerais e ampliados, focaliza em visualizar fenômenos sociais de forma distanciada e com olhar voltado para uma massa de fenômenos, mas essa dimensão elimina os movimentos locais e localizados (LEPETIT, 1998, p. 82), por isso, nós nos esquivamos dela. A nossa abordagem é configurada de forma localizada, inscrita em um período específico, onde pinçamos um determinado processo social, o qual se pretende entender e acompanhar. Nesse item pretendemos identificar uma teoria da metodologia as quais costuraremos para fazer emergir nosso caso, objeto e método.

Ginzburg, Castelnuovo e Poni (1991, p. 176) aduzem a importância do estudo de caso, onde registram que este serve como uma *prosografia*<sup>5</sup> dos fenômenos, o que inaugura outra esfera reflexiva, que é selecionar a massa de dados disponíveis e o(s) caso(s) relevante(s) e significativo(s). Com isso podemos entender que o estudo de caso cria a possibilidade de o pesquisador visualizar uma imagem mais nítida dos objetivos e contornos da pesquisa.

Entendemos que no campo da ciência do Direito o foco metodológico é ainda muito escasso, onde técnicas metodológicas e, até mesmo, epistemológicas, são pouco desenvolvidas, razão pela qual os métodos que se manipula para as incipientes produções científicas estão ordinariamente nas Ciências Sociais e na História<sup>6</sup>, de outro lado, a armadilha da revisão bibliográfica e normativa impera no caminho do pesquisador do Direito.

Machado (2017) registra que a manipulação e análise dos fenômenos através de casos é uma tarefa rotineira para o jurista, contudo, esta percepção está vinculada a prática profissional e, portanto, desprovida de percepção e teorização epistemológica. Para esta autora, o caso é uma construção intelectual do pesquisador, formulando uma representação do fenômeno, não é algo intuitivo ou focalizado na construção desorientada. O pesquisador, portanto, seleciona a abordagem de “estudo

---

<sup>5</sup> Indica com esse termo a ideia da descrição fisionômica, de figura e de aporte de algo/alguém.

<sup>6</sup> Gostaríamos de destacar a obra organizada e publicada pela Professora Maira Rocha Machado, através da associação científica chamada *Rede de Estudos Empíricos em Direito*, com o intitulo *Pesquisar Empiricamente o Direito* (REED). Esta obra talvez seja um indício do campo do Direito no esforço de produzir configurações metodológicas para o próprio Direito, informações as quais só se encontram esparsas anteriormente. A importância da obra está pela sua proposta explícita e sua disponibilização gratuita no site da REED.

de caso” quando percebe que esta é uma estratégia que permite ampliar a compreensão do fenômeno objeto de análise. A ideia é que conhecendo um evento específico que compõem o universo mais abrangente dos fenômenos, podemos conhecer o próprio fenômeno.

Em nossa situação de pesquisa, o caso o qual pretendemos selecionar é um processo judicial específico, o qual está inserido em um processo social maior, mas que guarda uma temporalidade e localização específica da representação da questão quilombola no Brasil no período entre 2004 a 2018, embora o marco de início e fim sejam herméticos pela perspectiva jurídica, as evidências e generalizações que se subtrai transbordam tais marcos temporais. A abordagem no universo da questão quilombola brasileira é só uma forma possível de visualizar as principais questões que se colocam em xeque nos conflitos agrários e pela efetivação dos direitos étnicos no Brasil.

Em 2004, o antigo Partido da Frente Liberal (PFL), hoje Democratas (DEM), moveu uma ação no Supremo Tribunal Federal (STF), com objetivo de invalidar o Decreto 4.887, que tem como conteúdo a regulação do direito quilombola e baliza ainda o seu acesso à terra. Com isso, formulamos a hipótese tautológica de que o processo é motivado pelo conflito da terra e pela garantia destas no mercado de terras no Brasil, já que o DEM é um partido que abriga explicitamente representantes da bancada ruralista<sup>7</sup> no Congresso Nacional, que é um conhecido antagonista político dos direitos sociais identitários no cenário político brasileiro.

No estudo de caso, portanto, as formulações de hipóteses estão subordinadas à compreensão do próprio caso e, citando Geroge e Benett (2017), sua função é, em verdade, testar e gerar hipóteses. O caso, portanto, é um evento histórico, um emaranhado do dito e não-dito que, da forma que aparece na superfície determina o que pode ser visto e observado. No presente esforço, na construção do design da presente investigação, nos parece que a pretensão é exatamente esta, pois podemos enxergar que o processo é uma ferramenta na luta pela restrição dos direitos étnicos no Brasil, onde a luta se traduz na linguagem do Direito ou uma ferramenta para a eliminação destes direitos. Com isso, por detrás do processo, das petições e dos demais atos processuais que se orientam formalmente a produção da justiça social

---

<sup>7</sup> A bancada ruralista existe desde a década de 80 enquanto grupo e força organizada no cenário parlamentar brasileiro (SIMIONATTO, COSTA, 2012).

no discurso proferido por todas as partes, há um universo do não-dito e que não pode ser visualizado na superfície das páginas brancas e letras pretas, mas que faz revelar um movimento de interesses e dos atores de um espaço de conflitualidade social não-jurídico, ou juridicizado individualmente, para o caso da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIn) 3.239 que selecionamos para lançar nosso olhar atento<sup>8</sup>.

Na percepção de Pires, citado também por Maíra Machado (2017), não há tema, objeto, amostra ou natureza de dados bons ou ruins, o que há é o conjunto bem construído entre eles. No processo de delimitação e desenho da pesquisa, o objeto não se apresenta de antemão como algo dado e visível, pelo contrário, ele é construído pelo pesquisador que usa a metodologia para o tornar visível e o explicar (LEPETIT, 1998, p. 87). Yin (2001, p. 84) compartilha que o caso não pode servir para apenas comprovar uma posição preconcebida, o que retiraria e invalidaria a próprio esforço metodológico, pois devemos buscar explorar a parte como projeção explicativa do todo. O estudo de caso, associado a perspectiva da micro-história, compatibilizam a busca de uma abordagem sob medida, com contextualização histórica e, conforme diz Giovanni Levi, com pretensão de observar todos os elementos da amostra (ROSENTAL,1998). Por essa razão, o presente torque epistemológico para desenhar o objeto deve ser feito com cuidado, pois dele depende a qualidade do processo de generalização possível de ser realizado, a partir da exploração daquilo que nos é ainda distante e não conhecido, mas que está lá para ser acessado e vasculhado.

Nesse sentido, Machado (2017) entende que as contribuições de Yin apresentam uma proposta e sistema de operacionalização da construção do caso para a pesquisa em Direito, o qual permite a organização, a seleção, as informações e os documentos que interessam a pesquisa. E nos parece que a autora citada acima tem razão, pois na obra de Yin (2001), é delimitada uma estratégia bastante detalhista para contornar uma pesquisa com estudo de caso, o ponto de partida é apresentar o “contexto”, indicando o período ao qual o objeto está inserido, registrando ainda os

---

<sup>8</sup> A partir de leituras de contexto e do desenvolvimento de pesquisa de campo, quando do processo de formação de mestrado, na Comunidade Quilombola da Rasa, em Búzios, as informações de contexto foram se balizando a partir da experiência e das leituras dirigidas. Somente aí, treinando o olhar, foi possível identificar a ADIn 3.239 como um objeto com relevância e com intrínseca relação com os conflitos posicionados em outras dimensões e outros campos. Parecem ter razão Epstein e King, citados por Machado (2017), que indicam que é possível utilizar fatos conhecidos para apreender sobre fatos desconhecidos, onde o pesquisador define os elementos que pretende inferir a partir do caso.

atores sociais direta e indiretamente envolvidos. O contexto ultrapassa a fronteira do caso, indicando um quadro mais amplo, os quais ajudarão a selecionar o quadro teórico e selecionar os enfoques que são considerados mais relevantes. Por essa razão pretendemos desenvolver um esforço de apresentar a questão da luta pela identidade, a estrutura do direito quilombola e os interesses e motivos que movem os atores no campo de disputa, o que permitirá entender como eles se articulam na ADIn 3.239.

No segundo momento proposto por Yin (2001), o esforço é determinar o “caso” em si, que é a realidade condicionada no interior do contexto. Nesse momento da pesquisa, o recorte é determinar que processo é esse, quais são as regras do jogo os quais determinam as interações, é importante, portanto, delimitar os atores sociais que se apresentam para a guerra simbólica no universo jurídico e como articulam seus movimentos no xadrez processual.

Há ainda um terceiro momento, com um ponto bastante importante na proposta de Yin (2001), a instância de definir a “unidade de análise”, que é a hora em que o pesquisador deve determinar os componentes que receberão maior importância, os quais estão relacionadas as questões iniciais da pesquisa, fazendo aparecer o tipo de inferência que pretende a pesquisa. Um caso pode comportar mais de uma unidade de análise, o que, por óbvio vai ampliando as dificuldades e esforço necessários para projetar o esforço analítico sobre o caso. A unidade de análise é aquilo que pretendemos observar com mais proximidade no caso selecionado para o estudo, o que é bastante difícil de determinar, principalmente porque quanto mais se mergulha no caso, mais o universo de possibilidades exploratórias e explicativas para múltiplos fenômenos se apresentam, então é preciso manter o foco e delimitar o ponto nodal que se pretende explorar. Dito isso, o ponto fulcral é determinar a posição dos atores sociais no processo judicial, ligando-os as posições fora do processo jurídico, ou seja, determinar justaposições dos sujeitos em um processo social-jurídico ímpar e único, que permitirá liga-los a posições no processo de luta social ampliada.

Na pesquisa com estudo de caso, o central é buscar a construção de um caso significativo e que seja completo, e com isso se pretende demonstrar que a coleção de fenômenos demandou um trabalho exaustivo, com evidências relevantes que estão articuladas ao contexto mais abrangente. O caso deve oferecer uma visão holística sobre o fenômeno (GOMES, 2008). Nos parece que é exatamente isto que estamos

pretendendo nesse estudo, pois selecionamos um processo judicial com potencial determinante, pois tramitou na mais elevada corte, articulando os principais atores sociais no contexto de lutas (anti) identitárias e pela (não)ressignificação da terra. Cremos que fomos felizes em selecionar o presente caso, pois a presente abordagem aqui tratada é inédita no campo acadêmico das Ciências Sociais e do Direito, pois somente foi tratada tangencialmente e em pequenos ensaios esparsos, que não flexionaram com profundidade os debates travados na linguagem do Direito e como isso se expandia para além das bordas do próprio processo, em um vai e vem de fora para dentro e de dentro para fora dos campos adjacentes e em fricção.

Cada caso é um caso, o potencial de generalização depende de teorização prévia, ou seja, são generalizações analíticas, ou ainda, como registra Paton, são possibilidades de extrapolação do próprio caso, já que essa modulação de proposta se apresenta como possibilidade para a transferência de conhecimento de um caso para outro posterior (*apud* MEIRINHO, OSÓRIO, 2010), conectando trabalhos acadêmicos no mesmo universo temático.

Os dados coletados na observação *in loco* permitem um esforço de generalização, e este é sempre um procedimento abstrato e processo de abstração, onde seu resultado se inscreve totalmente na dimensão da representação (LEPETIT, 1998, p. 171). É por esta razão que despejamos um esforço teórico prévio, para preparar e levar o leitor pelo caminho epistemológico que formulamos e lançamos sobre o caso, o que nos permitiu expandir considerações do caso para outros campos e destes de volta para o caso.

Para Yin (2001), o caso é um catalizador de explicações causais e partir de situações singulares, o que instruirá o pesquisador na elaboração de um “design” sofisticado e com densidade concreta e teórica. A elaboração de um caso deve preceder uma verificação de três níveis de validade, quais sejam: (1) primeiro a validade do constructo, ou seja, os conceitos operacionais devem estar bem claros e definidos; (2) depois o critério de validade interna, aí são analisados a coerência entre as condições (causa) e outras situações (efeitos); (3) após, a análise de validade externa, onde se definem os campos os quais as generalizações poderão ser operadas e; (4) por último, as condições de confiabilidade, onde se determina a possibilidade de replicação do estudo. Cremos que estes passos são de peculiar

importância para o percurso da presente pesquisa e reforça aquilo que já havíamos mencionado, de necessidade de teorização prévia.

Inicialmente nos preocupava a questão de mover um esforço de investigação pautado em um caso único e isolado, contudo, Machado (2017) registra a possibilidade de se desenhar uma pesquisa por amostragem de “caso único”, onde o caso é um microuniverso processual do fenômeno, com enredo próprio que funciona como um gatilho para identificar os arranjos do fenômeno sociais e, para nós, também jurídicos. O presente caso é um desses citados por Machado (2017), já que é um processo único quando tratamos da judicialização da questão quilombola no Brasil, pois articulou uma gama ampliada de atores sociais, como grupos acadêmicos, movimentos sociais e sujeitos políticos diversos, em uma situação problema singular na mais alta corte constitucional brasileira, a qual tinha o poder determinante de invalidar ou cancelar os direitos quilombolas no Brasil, com um poder bastante elástico de paralisar o processo de titulação em todos o território brasileiro e, ainda, criar um vácuo legal para regulamentação do direito quilombola.

Pires diz que em uma pesquisa com estudo de caso, a construção do objeto pode envolver o campo pré-institucional (fora da instituição) e o campo institucional (*apud* MACHADO, 2017), que podem englobar processos sociais que ocorrem fora do universo do Direito, mas também microcosmos institucionais, como, no nosso caso, o judiciário ou instituições públicas, ou ainda, o INCRA, a FCP, ou, até mesmo, Estados da Federação, como Santa Catarina que se apresenta no processo enquanto um atos social posicionado, como veremos quando do tratamento dos dados.

No campo do Direito, a viabilidade da produção de um estudo de caso pautado em um processo judicial demanda, necessariamente, o tratamento de dados documentais, já que o processo é, por excelência registrado via documentos oficiais de natureza pública, o que quer dizer que está acessível a todos e, no caso, em plataforma digital. (STF, 2021).

Os processos são estruturas complexas e sequenciais de documentos, os quais devem ser interpretados e reduzidos em fluxos descritivos, interpretados com intenção compreensiva. São narrativas bem estruturadas que apresentam uma verdadeira contribuição para o campo, principalmente quando cotejado com outro tipo de materiais, os documentos podem dialogar com outros documentos ou matrizes analíticas (MACHADO, 2017), as quais podem envolver comparações com uma outra

rede de documentação, que são molduras historicamente estabelecidas (GINZBURG, 2012, p. 29-30). No caso, há uma massa de documentos fora do processo, seja de natureza legal, processual (outros processos) e documental, tais como a possibilidade de traçar comparações de processos que versam sobre litígios jurídicos identitários que envolvam comunidades tradicionais e indígenas, pois há aí algumas similaridades, principalmente em relação a atores sociais que aparecem e transitam nesses outros espaços. Arutti (2016) diz que precisamos inquirir os documentos em sua opacidade e, até mesmo, na sua subjetividade e que estes ajudam a pôr os eventos na paisagem do hoje.

A rede documental selecionada aparece à vista do pesquisador enquanto “excepcional” e “singular”, e é exatamente por esta razão de percepção que o pesquisador a seleciona. Edoardo Grandi (1998) indica que é preciso encontrar o “excepcional normal”, que é identificar naquilo que nos parece excepcional, tudo que há de vulgar e que compõem um contínuo. Nos parece que o acionamento singular da luta através dos códigos jurídicos na corte constitucional é um processo de movimento da luta social, que pode ocorrer em diversos espaços multiformes, mas que quando canalizado para o processo judicial encontra um canal de estreitamento de controle e de manejo das imprevisões, é nessa dimensão que o excepcional se torna normal, na medida em que se pode extrair deste singular, a ADIn 3.239, um conjunto de dimensões do cotidiano e das regularidades ordinárias de outros espaços onde as lutas ocorrem sobre outros signos.

Nas análises macroestruturais, este cotidiano, regularidades e repetições ordinária, escondem contextos e nuances específicas do comportamento dos atores sociais no campo e, de outro lado, nas análises microscópicas, os fundamentos e explicações se tornam evidentes ou, pelo menos, mais facilmente identificadas (GINZBURG, CASTELNUOVO, PONI, 1991, p. 176-7). Nessa última, o acontecimento é estudado como uma espécie de hieróglifo, o qual revela a cultura e outros detalhes escondidos (BRAUDEL *apud* BURKE, 1992). Parece que nosso esforço é por um processo de decodificação dos signos do Direito, fazendo surgir as malhas de relações sociais que estão mitigadas por detrás do processo judicial.

Ginzburg (1989) apresenta aquilo que chamou de “paradigma indiciário”, onde associa sua originalidade e densidade teórica ao italiano e médico Giovanni Morelli, que produziu reflexões sobre tal proposta no final do século XIX. Morelli pretendeu

formular uma metodologia para identificar e distinguir quadros originais e suas cópias, principalmente pelo grande acervo de obras disponíveis nos museus sem assinatura e datação. Basicamente o método propõe que se esquive ordinariamente das características mais vistosas e explícitas da obra, mas sim examinar os pormenores negligenciados, tais como “[...] os lóbulos das orelhas, as unhas, as formas dos dedos, das mãos e dos pés” (GINZBURG, 1989), pois seria nesses microespaços que questões e detalhes, que escapam das observação apressada, são personificadas pela individualidade do autor e aparecem como regularidades compartilhadas, em assim sendo, estes traços estariam presentes nos originais e não nas cópias.

Castelnuovo aproxima o método de Morelli ao de Sherlock Holmes de Arthur Conan Doyle, dando, portanto, um traço de investigação criminal para o paradigma indiciário, já que a lógica é identificar indícios imperceptíveis a maioria dos observadores (GINZBURG, CASTELNUOVO, PONI, 1991). As particularidades insignificantes e refugadas, os quais escapam ao “controle da consciência” e são consideradas secundárias, por outro lado, no paradigma indiciário estes são os elementos analíticos nucleares, que tangenciam a técnica ordinária e fazem revelar outras dimensões particulares (*apud* GINZBURG, 1989; REGIANATO, 2017).

Não é coincidência que Morelli e Conan Doyle sejam médicos, a convergência dos traços epistemológicos são traços bastante fortes em suas propostas a partir da “semiótica médica”, que visualiza o problema do diagnóstico de doenças inacessíveis a observações e, de outro lado, focando a observação através de “sintomas” superficiais, as vezes irrelevante ao leigo e ao paciente (GINZBURG, 1989).

A “[...] capacidade de, a partir de dados aparentemente negligenciáveis, remontar” a realidade complexa não experimentável diretamente, é característica implícita do conhecimento histórico, que é indireto, indiciário e conjectural (GINZBURG, 1989, p. 152-7).

[...] por milênios o homem foi caçador. Durante inúmeras perseguições, ele aprendeu a reconstruir as formas dos movimentos das presas invisíveis pelas pegadas na lama, ramos quebrados, bolotas de esterco, tufo de pêlos (SIC), plumas emaranhadas, odores estagnados. Aprendeu a farejar, registrar, interpretar e classificar pistas infinitesimais como fios de barba. Aprendeu a fazer operações mentais complexas com rapidez fulminante, no interior de um denso bosque ou numa clareira cheia de ciladas” (GINZBURG, 1989, p. 151).

Ginzburg, Castelnovo e Poni (1991) indicam que a missão do pesquisador é captar, para além da textualidade aveludada do documento, identificando as interações sutis, e onde estão escondidas estas ameaças, os medos, os ataques e os recuos. É um trabalho de desembaraçamento do emaranhado de fios que forma a malha textual dos diálogos. Não há texto neutro e que traduza informações objetivas, eles sempre denotam inter-relações especiais e de desequilíbrio entre as partes. Por essa razão, a leitura de uma pequena quantidade de texto pode, por vezes, revelar frutos que um grande amontoado de documentos repetitivos. Com isso podemos dizer que o estudo de caso da ADIn 3.239 irá nos permitir entender as conexões e relações entre os atores sociais que se escondem por detrás de petições, prazos e narrativas formalizadas, buscando atravessar os documentos e atingir uma massa de relações sociais que estão por detrás destes, como fez Ginzburg com o caso do moleiro Menocchio (1987), ou ainda, a relação de piedade entre o inquisidor e Chiara Signorini (1989) que se verifica nos documentos-testemunhos do processo, ambos estudados através da via documental de processos do Santo Ofício.

No mundo contemporâneo, a fonte de dados a partir de registro eletrônico vem se tornando cada vez mais comum e se apresentando enquanto universo de produção de informações no curso das pesquisas de estudo de caso (MEIRINHOS, OSÓRIO, 2010). No caso de pesquisas de cunho jurídico, com o recente processo de virtualização dos acervos processuais em curso, criou-se um acervo público disponível online e de fácil acesso e, além disso, por serem geridos pela administração pública e disponibilizados em plataformas governamentais/jurisdicionais bem protegidas contra fraudes, recebem uma grande carga de validade e confiabilidade enquanto fonte de dados para as pesquisas como esta. A ADIn 3.239 é, portanto, um processo que se encontra publicizado no site do STF, de fácil e universal acesso para os interessados.

As operacionalizações das pesquisas com estudo de caso demandam protocolos que individualizam o universo documental, determinando como, quais e quantos documentos serão explorados, apresentando relevante importância sobre a construção do banco de dados que será explorado, o que dimensiona a extensão e limites da observação e as nuances que restringem ou alargam as generalizações (YIN, 2001, p. 100). Dessa maneira, indicamos expressamente o universo documental a ser explorado são os documentos que compõem a ADIn 3.239, mas também é mister

indicar que o cabedal interpretativo se alarga a partir de outras fontes, como já indicado.

O *corpus* documental, formalmente conectados pelo pesquisador, deve apresentar um encadeamento das convergências das evidências, preservando sua lógica sequencial (YIN, 2001, p. 105), a partir de uma impostação sincrônica, configurando um conjunto unitário (GINZBURG, 2012, p. 37). Essa questão é bastante fácil de resolver em nossa pesquisa, já que os processos configuram, pela sua própria natureza, um corpo sistematizado e com forma preestabelecida em lei, o que nos permite ter uma consolidação bastante clara do que está dentro e fora do caso, e ainda que fora do caso, dentro do objeto.

Os documentos são artefatos e fonte da pesquisa para o investigador da área do Direito e se materializam em processos jurídicos, normas e jurisprudência. Todos estes escondem pretensões intencionais e enredos, os quais ficam visíveis no processo de investigação acadêmica.

Carmen García (2010) indaga *como se produz o documento?* E faz essa pergunta para indicar que a criação dessa ordem documental para a pesquisa é um esforço de reunir algo que foi repartido de outra forma, aqui nos parece importante indicar que o mundo social e as lutas políticas se formatam por uma lógica totalmente estranha aquele que orienta o processo judicial e, em razão disso, a ordem documental do processo subverte a linguagem dos atores sociais e reorganiza suas pautas a partir de códigos específicos.

Pretendemos, portanto, transformar os documentos em história, a história focal e temporal de uma luta entre antagonistas que travam seus conflitos em diversos campos. Com isso o documento ganha uma função transformadora da coisa que era só papel, desenhada enquanto condição de existência em determinados níveis. Mas os documentos só podem ser história se os organizarmos, e precisamos discipliná-los a partir da determinação da inferência que pretendemos, pois “los documentos sólo hablan cuando sabemos interrogarlos” e, é exatamente por essa razão, que devemos saber o que perguntar a eles.

Ginzburg (2012, p. 32-9) diz que há necessidade de uma percepção morfológica ante o documento, como se fosse uma sonda, o que nos permitiria verificar as conexões entre os documentos que são, para ele, hipóteses evolutivas e genéticas, as quais apresentam uma base de afinidades formais. Essa unidade é

relativa para o autor e, ao mesmo tempo, complexa, pois ele considera o complexo documental enquanto um sistema não rigoroso e permeado de descontinuidade fragmentaria, os quais revela diversos níveis culturais e velocidades de processos sociais subjacentes.

Já no que se refere à confiabilidade da pesquisa, esta se consolida quando o pesquisador tem o cuidado de visitar e aferir que o conjunto documental foi analisado adequadamente dentro do quadro teórico, o que ajuda e reforça o encadeamento das evidências (YIN, 2001, p. 120). Eis uma questão bastante importante indicada por Yin, já que é comum o pesquisador se perder nos passos epistemológicos e apresentar uma sistematização e leitura do fenômeno fora do quadro que este mesmo apresentou, razão a qual a vigilância epistêmica é esforço que não se pode perder do início ao fim da pesquisa.

Carlo Ginzburg (1987, p. 18-19), explica que é possível reconstruir a cultura subalterna através do arcabouço documental. O autor ainda lembra que essa narrativa é ordinariamente oral, assim o documento é uma consolidação das vozes de um tempo em um determinado lugar. O documento é mais do que o papel e o registro diretamente considerados, ele revela um quadro rico de ideias, sentimentos, fantasias e aspirações, revelando detalhes sobre os atores sociais por detrás dos documentos.

Os documentos que compõem o processo podem esconder discursos indiretos, de segunda, terceira ou quarta ordem que, ainda assim, revelam fragmentos de realidade importantes que, por vezes, não podem ser reconstruídos de outra maneira (GINZBURG, 2012, p. 42).

Nas colinas de Friuli do século XVI, Ginzburg nos diz que os autos dos processos do Santo Ofício, em relação ao caso do moleiro Menocchio, revelam diversos traços ocultos, um verdadeiro “extrato profundo de crenças populares substancialmente autônoma”. Os documentos, portanto, nos permite enxertar um conjunto de ideias e aspirações que vigoram no imaginário social, seja por aspirações utópicas de renovação, como por manutenção de um determinado *status quo* (1987, p. 25).

Os documentos fazem revelar uma representação do microcosmo de um estrato social, expressando uma “mentalidade coletiva”, fazendo aparecer uma linguagem e uma fala temporalmente situada e articulada e a disposição de um determinado ponto da história (GINZBURG, 1987, p. 27-42),

Já no texto de *História noturna*, Ginzburg (2012) registra que os documentos, e aqui está falando dos processos do Santo Ofício (mas que permite ampliações analíticas), apresentam muitas das vozes desta cultura subalterna, contudo, estas chegam sufocadas, alteradas, distorcidas, em muitos casos, perdem-se, pois, ordinariamente transitam pelo mundo real, razão a qual que aumenta ainda mais a importância das anomalias e das lacunas que se abrem na documentação, principalmente porque rompem a ordinária unidade do *corpus* documental, fazendo surgir as dimensões míticas e as complexidades que as palavras não expressam, que vão para além da literalidade (GINZBURG, 2012, p. 23-5).

Ginzburg (2012, p. 28) nos apresenta que a documentação tem caráter eminentemente dialógico, não só do ponto de vista formal, onde os elementos são identificáveis em seus fragmentos e relativamente imunes, mas também da realidade cultural que pretende cancelar, no caso da obra *História Noturna*, a “profana” cultura subalterna do sabá e, no nosso caso, a cultura subalterna quilombola.

Quando analisamos o *corpus* documental, uma possibilidade explicativa, ou de constituição das narrativas possíveis é a hipótese cronológica, mas o pesquisador deve procurar ver outras possíveis conexões que possam configurar como “elos intermediários”. Outra forma é aproximar os documentos a partir de graus de família, ou seja, a partir de pontos enigmáticos (GINZBURG, 2012, p. 31-3).

Um estudo da natureza documental a qual estamos propondo incorpora muitas estratégias metodológicas que ordinariamente são operacionalizados pelos historiadores (YIN, 2001, p. 27), tais como estudo de caso e manipulação de um manancial documental, por esta razão, nos parece bastante relevante apresentar um recorte epistemológico da historiografia que instrumentalizará a nossa análise no decorrer do caso por nós construído, principalmente no que se refere a relação entre micro e macro-história, pois a nossa pretensão é optar pela primeira, mas conseguir fazer um jogo de escala que conecte a ADIn 3.239 ao um registro mais ampliado de conflitualidade que transborda ao referido processo.

Nesse ponto, associar a contribuição do campo da História nos parece bastante importante, pois vai nos oferecer perspectivas epistemológicas importantes para o desenvolvimento da presente investigação. Para não perder de vista a dimensão intrinsecamente interdisciplinar que pretendemos abordar, Gizlene Neder (2012, p. 64) informa que o Direito é essencialmente um produto histórico, vinculado diretamente

as dinâmicas sociais as quais se conecta e, por isso, produz processos de transformações históricas e é, por ela, também transformado Sendo Gizlene Neder uma historiadora com um pé fortemente fincado no campo do Direito e da sociologia jurídica, é nossa ponte para chegar à historiografia.

Se de um lado o método historiográfico tradicional, a partir da macro-história, privilegia o foco ampliado estrutural, com uma pretensão distanciada das massas de fenômenos, ao mesmo tempo este decompõem o tempo e elimina os movimentos inferiores (LEPETIT, 1998, p. 82). Razão pela qual historiadores italianos na década de 70, tal como Giovanni Levi, visualizando uma crise profunda nessa perspectiva metodológica, dedicou-se aos acontecimentos particulares, a partir de modelos de abordagem que focavam na densidade das narrativas (micronarrativas), as quais envolviam a narrativa da vida de pessoas comuns e do lugar onde estas se encontravam, fazendo surgir pontos de vistas multifocais e multivocais (BURKE, 1992). Arutti (2006) recomenda aqui uma etnografia historicamente orientada, com vistas na microhistória, que enriquece a partir da incerteza, as contradições e as escolhas dos autores sociais, buscando aquilo que a narrativa elegante, limpa, simplificada e seletiva da macro-história deixa escapar.

Escolher a microanálise se dá a partir de uma demanda e escolha epistemológica, a qual insere uma proposta de observação intensiva da célula indispensável (nos fenômenos) e da necessidade de inverter o olhar (LEPETIT, 1998). A micro-história busca uma descrição mais realista dos comportamentos humanos e destaca o maior interesse do pesquisador, que não está unicamente no significado dos comportamentos em si, mas também nas ambivalências do mundo e nas contradições da luta entorno dos recursos simbólicos e materiais. (LEVI, 1992).

A micro-história foca na leitura de espaços restritos, onde os sujeitos estão limitados a partir de uma linguagem restrita e que está disponível para articulação e apropriação dos autores sociais (LEPETIT, 1998, p. 84), criando, então, sistemas classificatórios pautado em identidades deformadas, que se constituem e se retransformam no interior da vida cotidiana (REVEL, 1998) e, ainda, que busca reconstruir suas microconflitualidades territoriais, enriquecendo as significações dos processos históricos e renovando as categorias interpretativas disponíveis no campo (GRANDI, 1998)

Levi (1992, p. 136-7) destaca que “a micro-história como prática é essencialmente baseada na redução da escala da observação, em uma análise microscópica e em um estudo intensivo do material documental”. A redução da escala pretende revelar fatos não previamente revelados, onde os detalhes que pareciam insignificantes passam a revelar e justificar determinadas generalizações que vigoram no campo. Ordinariamente a estruturas simbólicas que orientam os comportamentos dos atores sociais produzem uma multiplicidade de representações, as quais são fragmentarias e diferenciadas. E é justamente essa fragmentação não-organizada no campo acadêmico que é o objeto da micro-história

A abordagem micro-histórica dedica-se ao problema de como obtemos acesso ao conhecimento do passado, através de vários indícios, sinais e sintomas. Esse é um procedimento que toma o particular como seu ponto de partida (um particular que com frequência é altamente específico e individual, e seria impossível descrever como um caso típico) e prossegue, identificando seu significado à luz de seu próprio contexto específico. (LEVI, 1992, p. 154).

A variação de escala permite passar de uma história a outra (REVEL, 1998, p. 38), num caminho relacional entre o micro e os contextos maiores (BENSA, 1998, p. 44). A micro-história não rejeita a história geral, só distingue níveis de interpretação, tais como o

[...] da situação vivida pelos atores, o das imagens e símbolos que eles acionam, conscientemente ou não, para se explicar e se justificar, o das condições históricas da existência dessas pessoas na época e a em que seus discursos e comportamentos foram observados (BENSA, 1998, p. 44).

O jogo de escala é uma relação com o comprimento medido, tal como no campo da cartografia, onde a mudança de escala muda a ótica e o nível de informação visível. As explicações produzidas em um nível valem para aquele nível, pois os fenômenos apresentam informações dispares em escalas diferentes, as quais não são necessariamente coincidentes. A partir de uma escala menor, podemos extrair um universo classificatório que se inserem em outra temporalidade de forma diferente, identificando processos de dependência ao longo da própria temporalidade (LEPETIT, 1998, p. 90-8). Escolher a micro-história não é melhor ou pior do que outras alternativas metodológicas, mas escolher instrumentos analíticos também não é

atividade neutra. A escolha de escala resulta de uma estratégia que envolver significar a própria pesquisa, assim vemos aquilo que escolher fazer ver (LEVI, 1998).

A micro-história reorganiza as fontes da pesquisa, demandando do pesquisador a sua revisitação e revisão. Com esta posição de observação buscamos identificar os processos de solidariedade e cooperação seletiva entre os atores sociais, após, lendo-os através de um esforço interpretativo de cruzamento das fontes, reatualizar os quadros explicativos a partir da captação dos discursos dos atores sociais, que os fazem no momento presente e em contextos particulares. O pesquisador, nessa perspectiva, pode ligar texturas heterogêneas, sublinhando as rupturas existentes entre forma e conteúdo (GRIBAUDI, 1998).

Os fenômenos sociais produzem sistemas simbólicos singulares, historicidades próprias e se inscrevem em temporalidades específicas. Os aparelhos simbólicos são redes de malha fina e, após, despejados sobre a sociedade, projetando-se no espaço e ganhando diversos avatares (BENSA, 1998, p. 56-8).

As temporalidades próprias da micro e da macro histórias não se subordinam uma a outra, só registram que se inscrevem por pontos e lentes diferentes ante ao fenômeno, pois a abordagem metodológica tem sua própria escala temporal e espacial, mas que, ao fim, focalizam-se e articulam-se (BENSA, 1998, p. 63), ampliando, com isto, a massa de informações e dados que contribuem genuinamente para o campo acadêmico, considerado este enquanto possibilidade explicativa dos fenômenos sociais. Há, a partir da micro-história, uma amarração possível entre o tempo curto, o tempo médio e o tempo longo, permitindo uma leitura integrada, em um vai e vem epistemológico.

A micro-história apresenta uma formatação epistemológica para conceber a história e, mais ainda, indica a possibilidade de uma reação a macro-história, reformulando concepções e exigências. A passagem do macro para o micro não significa somente aumentar ou diminuir o tamanho do visor que observa o objeto, mas sim modificar a trama do próprio fenômeno, transformando seu conteúdo de sua representação (REVEL, 1998, p. 16-20).

Daniel Precioso (2019) diz que micro-história permite uma redução de escala para explorar a realidade, a qual não seria possível em contextos estruturais mais abrangentes. É possível reconstruir o vivido a partir da microanalítica, com o olhar atento na trajetória dos atores sociais e grupos intermediários, colocando-os na teia

dos acontecimentos históricos. Esta aproximação permite identificar um conjunto documental invisível na análise macro-histórica. Contudo, vale ressaltar que a micro-história não é a negação da macro-história, pelo contrário, os microhistoriadores concentram-se nas contradições dos sistemas normativos, razão pela qual a análise está no que é fragmentário e contraditório, pois fazem revelar pluralidades que tornam os sistemas analíticos abertos (LEVI, 1992, p. 154-6).

Citamos anteriormente que a ADIn 3.239 é um catalizador da questão quilombola em nível mais ampliado, na medida que faz convergir atores posicionados em diversos campos simbólicos e territoriais dispersos em todo o território nacional, mas, ao mesmo tempo, detém uma determinada temporalidade e representa um universo bem delimitado e reduzido da conflitualidade, podemos dizer que ela configura um verdadeiro drama social nos termos de Turner (2008). Contudo, cremos que há diversos elementos inscritos nesse processo social em particular e que estão também inscritos em outros lugares e espacialidades, o que nos permite associá-los e os reconectar, inscrevendo a ADIn na linha temporal ampliada da macro-história. A abordagem da micro-história, no caso, permitirá ressignificar dimensões ocultas nas leituras macroscópicas, tanto no campo jurídico quanto das ciências sociais.

É possível reconstruir processos sociais a partir da sua cadeia de causalidade mais estrita, permitindo identificar os elementos que constituem as formas sociais nas dimensões alteradas de escala. Aí podemos ver níveis de complexidade com a aproximação, o que traz consigo dimensões de incertezas, interstícios e incongruências que não são captadas nas regularidades estruturais de funcionamento da sociedade. De outro lado, variações microscópicas podem ter potência de acarretar mudanças nas sociedades, assim, a micro-história apresenta um universo relacional que pretende significar as ações dos agentes sociais (PRECIOSO, 2019).

Por sua vez, Jacques Revel indica que a micro-história nos permite uma visão particular, o que significa suspender, por hipótese, a macro-história, buscando regularidades. O mérito da micro-história é colocar em pauta os problemas de variação de escala e os efeitos cognitivos que dela decorrem (REVEL, 2010).

A microanálise propõe construir então, a partir da experiência, generalizações coerentes e sólidas (ABÉLÉS, 1998), onde a escala é a própria realidade, movendo o olhar, como indica Giovanni Levi, para o quadro mental dos indivíduos, que passa a ser a centralidade analítica (*apud* GRIBAUDI, 1998). Em assim sendo, a busca por

identificar os quadros mentais dos atores sociais é o elemento nuclear a ser investigado pelo nosso esforço, já que pretendemos entender os interesses e posições dos atores sociais no campo e, ainda, o que os mobiliza estrategicamente pelo (s) campo(s) da luta (contra)identitárias.

A micro-história foca em examinar as escolhas dos autores e cotejá-las com os contextos particulares aos quais estes estão inseridos. O método analisa o conteúdo causal, buscando dar conta da totalidade dos fenômenos selecionados e inscrevendo-os em uma narrativa e um processo, buscando, com isso, a validação da cadeia explicativa com a distribuição observada. (ROSENTAL, 1998).

Com o aumento ou diminuição da escala, modificamos as tramas sociais que aparecem, os atores sociais são colocados no coração dos processos sociais, fazendo revelar continuidades ou descontinuidades nas redes sociais (REVEL, 2010). A micro-história pretende oferecer um modelo analítico para empreender uma reflexão formal das ações, dos papéis, do comportamento, das estruturas e dos relacionamentos sociais (LEVI, 1992, p. 154).

Com isso, a microanalítica nos permite reler os fenômenos sociais, a partir de estudos intensivos e aproximados, já que “submetidos a novas coações, os atores sociais desenvolvem táticas para contorna-las ou evita-las”, experiências que podem ficar ofuscadas em escalas mais afastadas (REVEL, 2010).

A realidade está incrustada nas entrelinhas da documentação e a micro-história apresenta uma estratégia bifronte, pois ela se move para uma escala reduzida, permitindo a reconstrução do vivido, impensável em outras escalas, onde se articula com as múltiplas dimensões do real (GINZBURG; CASTELNUOVO; PONI, 1991). Embora a linguagem textual e suas figuras, números e movimentos sejam visíveis, os odores, sabores e sons são só nomes fora dos animais vivos. Por esta razão é necessário procurar nas páginas os indícios dos pensamentos secretos, das esperanças e das angustias (GINZBURG, 1989, p. 152-8), embora muitas dos dados procurados possam estar já silenciados e inacessíveis, pois, todo método tem suas potências e limites.

Para viabilizar a análise da documentação e a análise proximal do contexto, nos parece que a orientação de Geertz em relação a “descrição densa” é bastante profícua, pois é categoria se adequa a necessidade que identificamos da estrutura e desenho do objeto que estamos imersos. Então, por descrição densa Geertz se refere

a processos narrativos que evidenciam hierarquias estratificadas de e em estruturas significantes, as quais se apresentam sobrepostas e transpassadas por interferências. A descrição densa é esforço de anotação, a partir da atividade de coleta de dados, que os organiza de forma inteligível e serve para esclarecer fatos, ou ainda, demonstrar a coerência dos sistemas simbólicos. Quando descrevemos o objeto em profundidade, os tracejados e curvas do discurso social aparecem, permitindo descobrir e interpretar os fluxos dos discursos sociais. Trata-se de um esforço microscópico e que incide sobre um universo delimitado de conexões de significados. A descrição densa permite manter a análise das formas simbólicas ligada aos acontecimentos sociais, a ocasiões concretas e a vida pública comum (GEERTZ, 2008).

Quando falamos de fazer mão da descrição densa para tratar o presente objeto, estamos querendo evidenciar como são operados os signos e constituídos os mapas simbólicos dos atores que a ele pertencem. A ideia de realizar uma descrição densa no procedimento jurídico nos parece plenamente necessária, vez que se trata de um procedimento jurídico (ADIn 3239) que se opera dentro de um campo jurídico (BOURDIEU, 1989) que detém estrutura, informações e conexões específicas. Neste, as informações são manipuladas a partir de uma orientação simbólica peculiar do espaço, norteadas por procedimentos que as conectam uma as outras dentro de uma estrutura que detém lógica preestabelecida, o que só pode ser visto de “perto” e em aproximação, e é onde a microhistória vai se articular com o olhar deste pesquisador.

O processo que pretendemos analisar esconde, pelo amontoado de quase duas mil páginas de petições, decisões judiciais e atos de certificação judicial das mais diversas naturezas, um conjunto de nuances da configuração das divisões das forças e expressão da dominação hegemônica que se opera no campo. Em assim sendo, a ADIn 3239 é uma unidade processual que projeta a complexidade das forças sociais do campo.

## 2. DEFININDO O CAMPO: O DIREITO, DIGNIDADE E DINÂMICAS DE PODER

Um ponto de partida é tratar em nível teórico uma percepção do Direito e, com isso, analisar sua potência enquanto fenômeno de regulação social e, enquanto instrumento, visualizar a capacidade de sua manipulação pelos atores sociais que o disputam. Se o ponto central inicial é o Direito, apontaremos aqui uma forma e posição o qual o vemos e interpretamos e, em ato sequencial, a sua associação com a teoria crítica dos direitos humanos, que é uma das formas de absorver tal categorias a partir de pressupostos de emancipação e prática social pluralista. Este é um daqueles momento da pesquisa que a posição epistemológica expressa também é uma posição política do autor e tal escolha se inclina pela ocupação do direito enquanto instrumento de luta e resistência.

Brewster Knnen (2013, p. 1-2) escreveu um livro que tem um título interessante e bastante pessimista, qual seja, *La tiranía de los derechos*, contudo, este nos provoca a perceber uma realidade crua e vazia do Direito. O ponto de partida é que quando falamos de Direito estamos falando de *lei*, e com isso ele está indicando o Direito enquanto uma casca de ovo, só como forma, desprovido de essência e autoridade moral ontologicamente constituída. O Direito aí é e não é emancipatório, na verdade depende da sua manipulação.

Knnen (2013) então nos indica que não há instituições legais ou governamentais para que todos reclamem seus direitos e que a ideia de responsabilidade social é uma categoria que tem a ver com relações sociais, práticas e éticas, não se tratando, portanto, de uma categoria jurídica. Por outro lado, Norbert Rouland (2008, p. 21), registra que há uma crescente demanda de direitos pelas minorias e, falando como os economistas, estamos preparados para cria-los e do melhor sem que isto implique qualquer melhora ou efetividade de direitos para estas. Knnen (2013, p. 3), por sua vez, acrescenta nesse mesmo sentido quando se trata do reconhecimento de direitos em âmbito internacional, pois fabricamos diversas declarações sem que se articule quaisquer esforços para implementa-los, razão a qual os Estados são reiteradamente reclamados a efetivar direitos, pois é, por excelência, o seu principal violador. Homi Bahbah (2013, p. 188) ressalta que a história nos apresentou o “nunca mais”: nunca mais ao holocausto, nunca mais ao escravismo, nunca mais a colonização, nunca mais a necessária migração dos excluídos e dos

trabalhadores sem-terra, contudo, ao mesmo tempo essa mesma memória dizia “no cuenten conmigo para hacer lo correcto”

Na teoria geral do direito, a ideia do legalismo, segundo Judith Shklar, bastante difundida e marca forte da racionalidade jurídica, orienta-se por um horror as generalidades vagas, por essa razão cultua-se as categorias “permitido” e “proibido”, de forma bem determinadas e expressas em comandos normativos, dando a condição de possibilidade ao reclame de direitos (*apud* KNNEN, 2013, p. 8).

Os elementos que compõem e preenchem a lei, esse recipiente vazio, dependem de “quién representa el Estado y quién ejerce realmente el poder de dicho Estado”. Com isso, “el lenguaje de los derechos se convierte simplemente em uma máscara moralista para el ejercicio del poder”. A linguagem do Direito não serve para as intenções da justiça social, uma vez que está apropriado pelo poder colonial, onde se converte em mera “ilusión de intenciones, que seguramente son buenas intenciones, detrás de las cuales se llevan a cabo la individualización y la prevatización sin obstáculos” (KNNEN, 2013, p. 8-11). O Direito então corre o risco de ser um instrumento de opressão das minorias e vetor de externalização de juízos de valor de um determinado setor social inclinado a utilizar o Estado para interesse próprio (ROULAND, 2008, p. 238).

O conceito e a linguagem dos direitos estão associados profundamente com a história e cultura ocidental (KNNEN, 2013, p. 28). E esse Direito expressa uma congênita preferência por si mesmo e presume que vigora um acordo ampliado e universal em torno de suas próprias categorias. Ocorre que o Direito se fundamenta a partir do império da razão e essa é essencialmente helênica, portanto, ocidental (ROULAND, 2008, p. 244-6). Warat (1997) entende que essa racionalidade cria um imagético orgânico de homogeneidades das forças sociais, falsamente unívoca e coesa, que cria mecanismos de obediência e que legitima a ordem posta, a partir de uma democracia abstrata e alienada, que reproduz subjetividades reforçadoras do sistema.

Ocorre que a noção de Direito é essencialmente europeia e ocidental. Diversos povos colonizados nem mesmo detinham terminologia para exprimir uma concepção de Direito que envolva comando, normatividade e exercício de poder, como invoca a tradicional noção de Direito. Para os povos originários dos Andes, não existe a categoria “Direito” em sua linguagem, a filosofia andina por exemplo invoca a

categoria *Suma Qanaña* para representar um viver bem e conviver bem, mas que não apresenta uma interface comunicativa direta com a noções de Direito, toda relação traçada é forçada e não condiz com a essência do primeiro. Em Bangladesh também não existia a categoria do Direito na linguagem, houve a necessidade de criar a palavra *hoque*, e com ela o significado atribuído foi de responsabilidade coletiva e cuidar dos outros, novamente os elementos centrais que caracterizam o vernáculo Direito se afastam. Knnen registra que Farhad Mazhar, líder de Nayakrish Andolon (Movimento Novo da Agricultura) de Bangladesh, disse-lhe que “qualquier discurso de los ‘derechos’ presupone um sujeto autónomo y egocêntrico”, o que não existe na percepção do *hoque*. Até o século XIX, o Jápão também não tinha um conceito para satisfazer a demanda ocidental para um equivalente a Direito, então foi criado o termo *kenri*, que invoca o significado de autoridade, poder e vantagem. No mesmo sentido, na Coréia do Sul foi criado o *kwon-ri* para se referir ao Direito Legal, que associa a ideia de poder e interesse. (KNNEN, 2013, 27-32).

Nos parece que a ideia de Direito (ocidental), e como ela domesticou as culturas estranhas a sua origem, seguiu uma lógica imperialista e da subjugação, a partir de uma projeção intencional de representação, mais do que qualquer pretensão de descrição de realidade (KNNEN, 2013, p. 34). Rouland diz que esse Direito é uma linguagem eminentemente colonialista, regrado por uma lógica unitarista que serve somente para a manutenção dos grilhões coloniais (2008, p. 266). Supiot (2007, p. 38), no mesmo sentido, diz que o Direito que vivemos, tatuado pelo carimbo dos Direitos Humanos, é basicamente ocidental e está preso em “la jaula de su própria visión del mundo y es ajeno al sentido que dan los otros hombres” e, portanto, é alienado.

A pretensão universalista do Direito é claramente encontrada no texto *O que é o terceiro estado?* De Sieyès, que trata sobre a revolução francesa e seus postulados: “Imagino a lei no centro de um globo imenso; todos os cidadãos, sem exceção, estão à mesma distância e ocupam apenas lugares iguais”. Nesta passagem, há uma clara conversão entre igualdade formal e direitos individuais, os quais restaram consolidados no momento histórico supramencionado.

O Direito, enquanto forma ocupada, ou seja, enquanto ferramenta preenchida com um ideal iluminista e eivado pela razão ocidental da modernidade é, portanto, universalizado a partir desses pressupostos. A perspectiva liberal orienta as classes

e organiza a cultura, assim, essa cultura particular com data e local determinado pretendeu universalizar-se e fez um trabalho bastante denso nas mais diversas estruturas sociais, desde a academia, com a produção de fundamentos epistemológicos, até as bases das relações sociais e institucionais.

O modelo liberal encontrou um contexto já dado de teorias da modernidade alinhadas a experiência da “euromodernidade”, que buscava descrever a estrutura e formação das sociedades de maneira ampliada ou globalizada. A modernidade historicamente se alinhou com a reforma protestante, que deu vez para a revolução científica, misturando-se ainda as experiências do sistema colonial, que se engaja com formas de violência, de brutalidade, de escravidão e das guerras globais. No núcleo da modernidade está o cristianismo, a ciência, o capitalismo e a democracia, contudo, a palavra modernidade trouxe muitas ambiguidades e evidencia o problema de multiplicidade. Mas não foi a Europa sozinha que criou a modernidade, pois esta foi criada globalmente, na interação entre o Ocidente e o resto do ocidente, contudo, o esquema produzido se tornou universal, e o universal não é nada mais do que o particular hierarquizado no mercado de valores. Grossberg recorre a “transmodernidade” de Dussel para se referir ao processo de exteriorização do interior da versão da euromodernidade (GROSSBERG, 2012).

Essa versão da modernidade foi mercantilizada no mercado de valores, determinando os futuros possíveis que são comercializados, limitando assim os diagramas possíveis e desejáveis (GROSSBERG, 2012).

Então, longe de um vazio moral, o Direito acaba sendo canaliza então uma expressão de produção do Direito e de formatação do Estado. O passado recente e o presente se identificam com os processos de globalização, não só das relações sociais, mas também do capital, com isso identificamos as corporações sem fronteiras, de perspectiva neoliberal, que demandam a desregulamentação da economia, o livre comércio e a demanda por equiparação da pessoa artificial (jurídica) à pessoa natural (física), aquela tomando espaço do sujeito enquanto demandante de direitos, apresentando necessidades e desejos (KNNEN, 2013, p. 52) como se fosse uma pessoa de carne e osso. Podemos identificar esses fenômenos claramente nas crises do capitalismo, quando a falência e a falta de capital são demandas e apresentadas ao Estado, junto a um cenário de ameaça de morte iminente, roga-se por auxílio. É como se fosse uma pessoa doente demandando remédios e tratamento

de saúde, e é aí que o Estado no seu espírito humanitário lhe dá o remédio (mais capital para sobreviver).

A perspectiva liberal apresentou a premissa de que os indivíduos precedem o Estado, assim, os direitos estão associados aos homens individualmente considerados e não enquanto membro de comunidades politicamente concebidas (RICOEUR, 1995). Esta perspectiva se maximizou e foi, no final do século XX, flexibilizada pelo seu cotejamento com a edição de tratados internacionais que registram os direitos sociais e coletivos e, em ato sequencial, os estados-providência, assediados pela cascata cíclica das crises do capitalismo, optaram por cortar os direitos sociais e coletivos para baixar o custo para enxugar o Estado (minimalista) e, ao mesmo tempo, garantir a propriedade privada/individual e, ainda, obrigações contratuais, consolidando um Direito baseado na mercadoria, preceito próprio do liberalismo. Santos diz que esse processo de transição de um Direito essencialmente politizado ao um estado de esvaziamento despolitizado não é esforço liberal, mas sim neoliberal, que de liberalismo não tem nada, pois as forças que se movem por detrás desse movimento são em verdade características de um velho conservadorismo (SANTOS, 2003b, p. 6-9).

A crise, portanto, do estado-providência se dá a partir de um processo de bloqueio e resistência do processo de inclusão social gradual e continuada, configurando, a partir da retomada do monopólio de criar o Direito, um verdadeiro bloqueio da emancipação social e das reformas de Estado. A possibilidade de revolução desapareceu e as modernidades subalternas foram colocadas enquanto competidores e inimigos do Direito formal. Este contexto levou a um processo de exclusão crescente da população, que nas últimas décadas de expansão formal dos direitos, criaram expectativas de inclusão ou, ao menos, possibilidade dela. Boaventura de Sousa Santos entende que essa exclusão é de duas naturezas, pré e pós-contratuais, a primeira se dá por impedir o acesso àqueles que nunca tiveram direitos, já a segunda trata daqueles que assinaram o contrato e foram considerados destinatários de direitos e reconhecimentos, mas que foram excluídos no curso de vigência do contrato, e deles foram subtraídas as possibilidades de retorno. Enquadra-se aí àqueles os sujeitos que ganharam cidadania no ponto de vista formal, mas que do ponto de vista material a sua realidade em nada transformou, continuando

subordinadas as faltas e ausências (SANTOS, 2003b), talvez possamos enquadrar aqui a população quilombola que empresta temática ao presente trabalho.

Do ponto de vista contratualista, ainda que eventualmente tenham assinado o contrato, ou não, foram empurrados para o estado de natureza, junto com aqueles que não assinaram e estão esquecidos do lado de fora do castelo dos direitos. Esse estado é uma situação permanente, que cria uma constante de angústia sobre o presente e o futuro, onde os sujeitos perdem o controle das expectativas e são considerados “cães”, reduzidos a atos de sobrevivência (SANTOS, 2003b).

Se a narrativa do contratualismo modulou a racionalidade ocidental moderna, o fez sem a anuência de muitos, primeiro àqueles que não foram oportunizados “estar dentro” e, segundo, pela própria “natureza” não mesmo foram convidados a assinar o contrato. A lógica de exclusão está na essência da modulação contratual do mundo e, portanto, do constitucionalismo (SANTOS, 2008d). Se o contrato é alternativa epistêmica de justificação do desenho social, ele pressupõe a associação entre indivíduos determinados, com fim de resguardar o espaço privado com ferramentas do espaço público. Assim, quem assina o contrato é cidadão, excluindo assim estrangeiros, imigrantes, mulheres, negros, indígenas e outros, que não assinaram.

Mancel contribui para a leitura desse contexto de exclusão a partir da dicotomia e complementariedade das categorias de *afetados*, *dominados* ou *excluídos* que, em processo circular, modelam um paradigma de direito hegemônico:

O *afetado* é o que sofre os efeitos de um acordo válido alcançado. Ter consciência que é afetado é já resultado de um processo de libertação. Assim, o ponto de partida radical é “... a situação na qual o/a afetado/a não têm consciência de ser afetado/a”. Tal é o escravo que acredita ser por ‘natureza’ escravo. O *dominado* é o afetado intra-sistêmico, como a mulher sob o machismo, a classe operária sob o capitalismo. O *excluído*: “Por último há o afetado que estritamente estão ou não em relação de dominação, e que são excluídos [...], como o pobre que, excluído do processo produtivo, não tem condições de satisfazer suas próprias necessidades, isto é, reproduzir sua vida” (MANCEL, 2000, p. 72).

Este contexto consolida, segundo Boaventura de Sousa Santos (2003b, 40-45), o enraizamento do que ele chama de “fascismo social”, pois este deixou de ser um sistema político para se caracterizar enquanto perfil do estágio civilizacional, onde se naturaliza regimes de trocas desiguais. O fascismo aparece com diversas roupagens, mas de uma forma geral ele fragiliza a democracia pelo mercado, convivendo com

práticas de usurpação do poder do Estado, modo pelo qual este resta neutralizado, com ou sem seu próprio consentimento. Mas ele aparece também na sua forma de dominação via território, quando faz surgir novas espécies de coronelismo, fenômeno que o capital extravagante coopta as instituições e compromete os territórios.

O Direito ocidental, socialmente excludente e politicamente apropriado pelo capital dá, contrafaticamente, vida a noção tradicional de direitos humanos, que correspondem a “[...] procesos y dinámicas sociales, políticas, económicas y culturales que se desarrollan historicamente em estrecha relación com la aparición y expansión del modo de producción y de relaciones sociales capitalistas” (FLORES, 2005, p. 18).

Os direitos humanos estão umbilicalmente associados a uma gramática linguística-individualista e, em razão disso, a teoria clássica vai apresentar os direitos humanos em três gerações progressivas, acumulativa e linear. A primeira fase é devedora do “derecho del ciudadano burguês”, essencialmente relacionado aos direitos individuais, e que está diretamente ligado a Declaração francesa dos direitos do homem e do cidadão. Já na segunda fase, o processo de superação está associado a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, que consolidou os direitos individuais e acresceu direitos de ordem social, com a “[...] necesidad de concretar la idea de derechos humanos com la exigência de desarrollo económico, la reivindicación de la interdependência entre derechos humanos y política democráticas de decisión popular” (FLORES, 2005, p. 18-19). Ao cabo, a terceira fase, onde os direitos transindividuais e homogêneos, que englobam ideais de fraternidade e solidariedade, como o direito à paz, ao meio ambiente, as garantias do biodireito e orientações no plano da bioética e da proteção aos bens artístico, históricos, culturais paisagísticos e estéticos, tudo isso compatível com os direitos individuais e sociais citados anteriormente.

Para Herrera Flores (2005, p. 186-208), o Direito hegemônico ocidental pretende-se enquanto linguagem universal. O autor registra que o Direito que conhecemos detém uma perspectiva eminentemente individualizadora dos direitos, associado esse a perspectiva universalizante apoiada pelo modelo de exercício do poder no globo, contudo, o problema do universalismo está exatamente na sua falta de contexto, nos vazios que produz suas generalizações

É interessante a expressão que Flores (2005, p. 217) compartilha para pensar a possibilidade hegemônica dos Direitos Humanos: “o son derechos universales o no son derechos humanos”. O autor indica que um pequeno grupo de intelectuais, depois da segunda grande guerra, encurralou a racionalidade do Direito e eliminou estruturas de significantes alternativos, subordinando-o ao interesse dos agentes do capital econômico, que se orientam na perspectiva única do acúmulo de capital. E nessa perspectiva, ser racional é ser universal.

Com sólo observar el contenido “inicial” de los derechos humanos: libertad contractual, libertad religiosa, propiedad privada de uno mismo y de los médios de producción, el derecho de moverse libremente por todos los lugares que a uno le interese (ius communicationis) y el derecho a comerciar con todo lo que uno se encuentre (ius comerci), considerando como guerra justa cualquier intromisión ilegítima e “ilegal” em tales premisas racionales [...] (FLORES, 2005, p. 217).

Herrera Flores diz que há uma prioridade do Direito sobre o bem, das liberdades individuais frente aos projetos vitais, o que “[...] es de uma circularidade peligrosa para los colectivos que han sufrido una marginación histórica [...]”. Daí sai a fórmula de que o Direito passa a ser um fim em si mesmo, convertendo-se em injustiça e desigualdade, em uma inclinação de subversão ideológica do próprio Direito (2005, p. 254-9).

O conceito e linguagem do Direito é categoria bastante particular das culturas ocidentais e colonizadoras, as quais tiranizam outras a partir da constante deformação impositiva da linguagem e da cultura. A ideia de Direito é essencialmente eurocêntrica e iluminista, publicamente comunicada no DUDH em 1948, que anuncia um projeto fundado primordialmente na liberdade individual (KNNEN, 2013, p. 3-8). O Direito nessa versão apresenta o homem como um fim em si mesmo, através de um catálogo universal de Direitos que atende a todas as suas necessidades, através de um messianismo ocidental, revelado às sociedades subdesenvolvidas enquanto remédio ao atraso, criando uma espécie de fundamentalismo (SUPIOT, 2007).

Para Supiot, o positivismo reduziu a lei e a dissolveu no direito, em um catálogo de direitos individuais supostamente universal, onde os sujeitos são um fim em si mesmo e, com isso, armou a cultura contra as culturas, a crença contra as crenças (2007), empurrando segundo Legendre, a uma concepção de humanidade a uma armadilha carniceira (*apud* SUPIOT, 2007).

Essa perspectiva foi incorporada pelo positivismo e se traduz no comportamento dos atores sociais, tanto dentro quanto fora do campo do Direito. Eis que os jargões jurídicos de máxima vinculação ao positivismo estão na ponta da língua de todos: “según el derecho vigente”. Isto tudo alicerçado na perspectiva da “la ratio legis (razón de la ley) no es ley ni el derecho, ni siquiera está dentro del derecho, sino fuera del derecho” (TROPER *apud* SUPIOT, 2007, p. 121), na medida que integra um imaginário social retro legitimador da ordem jurídica.

A formatação dos Direitos Humanos ocidentalizada e individualista, dentre os múltiplos significantes, acaba escolhendo uma, atribuindo o significado individualista aos Direitos Humanos, mesmo quando há um claro choque a noção de gerações harmônicas de direitos. A economia de mercado demanda a conversão de tudo em recurso, seja humano ou natural, tendo que virar propriedade para poder ser comercializado (KNNEN, 2013, p. 91). É aí que a segunda e terceira fase/dimensões/geração de direitos humanos se subordinam a primeira.

Os Direitos Humanos acabam por se formatar enquanto um sistema ideológico, seguro e que não ameaça as elites, já que sua formatação em ação do Estado é nula e permite o exercício pleno dos direitos individuais das elites que dominam os meios de produção do próprio Direito. Nessa formatação o Estado não é uma ameaça, pelo contrário, serve aos indivíduos e a plena efetividade de seus direitos individuais (KNNEN, 2013), pois não interfere nos planos da acumulação de capital.

Flores (2005, p. 218) cita Giordano Bruno<sup>9</sup> para definir o *universalismo*, que seria uma tarefa de asnos contra asnos, e com isso indica a cegueira das pretensões do universalismo que, ao fim, não presta a quase ninguém, a não ser as fontes culturais e políticas que se pretende universalizar. E nesse sentido que o modelo de universalismo é um recorte agressivo e castrador da diversidade e da dignidade em sentido ampliado, seja ela de qual modelo for.

Todo aquello que está fuera del círculo de racionalidade “empolvado” y “privilegiado” valía exatamente igual, o, como décimos, no valía nada, siendo, por conseguinte, legítimo invadirlos, apoderarse de todos sus recursos naturales, dometerlos a servidumbre legal y, al final, “civilizarlos” em lo que “valía universalmente”: la concepción occidental de la dignidade”. (FLORES, 2005, p. 218).

---

<sup>9</sup> Giordano Bruno, foi um ex-monge e intelectual do campo da filosofia, de origem italiana, e produziu suas reflexões filosóficas no século XVI.

Homi Bahbah (2013, p. 25), citando Kristeva, diz que o conceito de dignidade humana, forjado no interior da teoria do Direito foi alijado pela euforia dos humanistas clássicos, que esconderam os dramas, as alienações e os caminhos sem saída convergindo para uma perspectiva sufocante de dignidade enclausurada pelo unilateralismo cultural.

Esse universo cosmológico da perspectiva homogeneizante se pauta no paradigma da construção de um lugar comum generalizado. Sobre isto, Supiot (2007) indica que “el problema no es elegir entre la disciplina colectiva y la liberdade individual, sino redefinir su necesaria combinación”, pois essa combinação acaba por alijar a segunda perspectiva. É necessário reconstruir esse lugar como um lugar de diversidade, dotado de positividade e criatividade, onde seja permitido o encontro do múltiplo (FLORES, 2005, p. 222).

A noção tradicional de Direitos Humanos criou um sistema de dimensões ou gerações de Direitos Humanos, colocando no primeiro degrau os direitos individuais, depois na segunda geração os direitos de igualdade e, por último, na terceira geração os direitos de fraternidade, numa clássica replicação dos ideais franceses. Contudo, nos parece, apoiados nas leituras de Herrera Flores, que essa escada de direitos é frágil, principalmente porque pressupõem um processo sequencial de superação. O que ocorreu, na verdade, foi a expansão dos direitos formais enquanto os degraus anteriores continuaram inacabados (2005, p. 234). E, nesses termos, Knnen entende que a “lenguaje de los derechos permanece como una abstracción jurídica impotente” (2013, p. 153), ou seja, um conjunto histórico de direitos sem fundamentos ontológicos e transcendentais, “no puede existir la implementación de los derechos humanos, sino que tampoco hay ‘derecho’ dentro de estos ‘derechos’” (BALIBAR, 2016, p. 133).

Tronti diz que os Direitos Humanos são, em verdade, uma massa de experiências humanas que, pela sua formatação histórica, desenharam uma humanidade genérica e que estão intrinsecamente ligadas a história, as lutas e as articulações de diversas naturezas, genéricas ou particulares, fazendo aparecer imagens de desejos, de vontades, de atos, de ideias, de vitórias, de experimentos e de conhecimentos (*apud* FLORES, 2005, p. 20-21).

É neste espaço, nesta brecha, que Grossberg, citando Willians, indica que na modernidade existem espaços entre conhecido/conhecível, experiência/discurso e

vivido/articulado, que albergam a emergência da criatividade (GROSSBERG, 2012) ou de outras modernidades, assim, há outros diagramas concretos de realidade instalados na realidade e que representam outros esquemas possíveis de estar no mundo e de viver que devem ser explorados (GROSSBERG, 2012).

Com isto, parece que podemos ter um primeiro palpite para a pergunta de Flores (2005, p. 22) quando indaga a pretensa universalidade do DUDH, pois se assim for, porque continua sem efetividade em grande parte do mundo? Com isso, o autor nos provoca a repensar os Direitos Humanos a partir de um esforço de interpretação da realidade por outros enfoques (2005, p. 21). Esforço o qual abre espaço para a produção de uma abordagem crítica daquilo que se convencionou chamar de teoria crítica dos Direitos Humanos, a qual apresenta, como ponto de partida, uma inflexão sobre a ideia sistêmica de violência social, a qual:

[...] ponen en juego dispositivos de captura, de difuminación y de extinción de la creatividad y capacidad socieales, dispositivos que articulan estratégicamente com esse fin conocimientos técnicos, normas jurídicas, relaciones de autoridade, saberes prácticos, morales, mecanismos de disciplina y de control, etc. Esta constatación, nos conduce a la afirmación de una teoría crítica de los derechos humanos que se oponga a las simplificaciones que proponen oponer - como única forma de resistência - a la complejidad de esos dispositivos de captura y de extinción de la creatividad social una metodología puramente jurídica.

Essa violência social se reproduz em silêncio, que são para Homi Bahbah (2013, p.170).

[...] sintomas de la murte social, lugares de opresión y exclusión, huellas de la negación de los derechos humanos, memoriales origidos em honor de aquellos deliberados lapsus de la memoria encargados de enterrar el passado de tantos pueblos despazados y colonizados”.

Uma sociedade expropriada pelo capital convive com o aniquilamento disfarçado como uma grande promessa de futuro e cria um mercado que se expande e fabrica um vazio político, buscando sua realização em espaços sem vínculos sociais, onde se abdica do direito de significar. Os Direitos Humanos foram expostos na pós-modernidade a uma miséria psicológica e submeteram tal miséria às massas humanas, que induz a produção padronizada da subjetividade, onde a leitura do mundo se dá por encadeamento vigiado e controlado da verdade que dependem da

força de linguagem, o que leva a morte do desejo e a um absoluto terror instituído e internalizado, gerando povos famintos e sem perspectivas. (WARAT, 1997).

Há uma quantidade incrível de intelectuais e políticos que dão cabedal teórico para o aprisionamento dos Direitos Humanos, que sustentam uma orientação de normalidade para o sistema, que foi constituída e escrita na versão historicamente consumada de Direitos Humano (WARAT, 1997).

O fundamentalismo aos Direitos Humanos na modernidade criou uma pretensão impositiva frente aos estados e as outras culturas, que o colocou em face de uma guerra antiocidental (SUPIOT, 2007). Contudo, Homi Bahbah (2013) é entusiasta de um movimento que permita uma reflexão para criar lugar para o lugar das narrativas da vida cotidiana, criando mediações para que os povos possam contar suas histórias.

Parece que esse entendimento se coaduna com o pensamento de Rodrigo Calderón Astete (2005, p. 75), interessado na teoria crítica dos Direitos Humanos, indica que esta cria um psicopoder, inaugurando condições de possibilidade para que a teoria possa potencializar o olhar, o analisar, o julgar e, ainda, um produzir e reconstruir realidades através da associação do corpo com a psiqué, permitindo o preenchimento e orientações para as práticas de construção de outros mundos possíveis.

As condições iniciais da teoria crítica em Direitos Humanos acrescentam ainda dois outros elementos a serem considerados para a elaboração dessa perspectiva, qual seja, a satisfação dos desejos e a apresentação de necessidades renovadas. Trata-se de uma perspectiva que estimula novas práticas de antagonismo de combate para uma outra ordem social que tangencie a formatação neoliberal e hegemônica que deixou, e vem deixando, fissuras e sensações de vazio (FLORES, 2005, 22-7).

Na concepção de Santos, a possibilidade de ruptura com a teoria tradicional dos Direito Humanos, cega essa para as questões do pluralismo e da diferença, está em dimensões de resistência e de linguagens de emancipação, isto a partir de movimentos do cosmopolitismo subalterno, na sua forma mais radical, seja a partir da desobediência civil, guerras, guerrilhas ou manifestações de rua. A resistência cria zonas de contatos, as quais são, para este autor, são espaços de circulação de ideias e saberes, onde agências normativas se encontram e mutuamente se repelem, subvertendo a assimetria. É nessas zonas de disputa que novos códigos são

inventados, a partir de uma experimentação antimonopolista de nítido reconhecimento, é a partir dessas zonas que se criam dignidades negociadas (2003b).

Para este contexto, Flores (2005, 29) diz que é necessário: (1) uma visão realista e lúcida do mundo, essencialmente fragmentária e o que permite saber onde estamos e para onde vamos; (2) a formatação de um protagonismo combativo das minorias, com fundo ofensivo e; (3) ainda, a necessária apropriação, pelas coletividades, de espaços de poder, exigindo reconhecimento público, principalmente onde há mais fragilidades e menos resistência legal. Contudo, esse sistema teórico deve ser capaz de instrumentalizar as pessoas para o enfrentamento das opressões, exclusões e injustiças, as quais não se reduzam as dimensões meramente procedimentais, jurídicas e unicamente teóricas. Mas sim, por outro lado, conferindo aos sujeitos históricos um caráter real, que desafiem os caminhos universais, que é produto exclusivo do neoliberalismo. (FLORES, 2005, p. 181-4);

Não é que a teoria crítica dos Direitos Humanos seja uma proposta salvadora e saída única para uma outra realidade possível, ela é, na verdade, um propulsor dos desejos e potências das camadas mais baixas, que estimula e capacita teoricamente a produção de novas realidades (FLORES, 2005, p. 30-1).

Uma perspectiva para e dos Direitos Humanos tem que voltar sua visão para o reconhecimento da diferença, enquanto chave de linguagem numa dimensão polimórfica:

[...] lo que enriquece nuestra realidade son las diferentes formas de vida, las distintas percepciones y modos de entender el próprio cuerpo, la continua experimentación social a la hora de ejercer prácticas sociales y comunitárias. Ahora bien, irrumpir em lo real a través de tales “processos de diferenciación” [...] (FLORES, 2005, p. 39).

Rodrigo Caldeirón (2005, p. 87-9), registra que tanto os sujeitos quanto os direitos precisam de uma constante atualização, o qual deve ocorrer em diversos espaços imbricados na produção do Direito, seja na sua dimensão formal e institucionalizada, quando na sua esfera dilatada, alcançando a produção das relações concretas no mundo real, constituindo uma verdadeira teia. O ponto aqui é romper com a ideia de produção exclusiva de direito nas estruturas do Estado sem, ao mesmo tempo, negar que lá aconteça buscando tangenciar as dimensões burocratizadas de sua elaboração e disputa institucionalizada, seja na esfera legiferante (pelas regras da política), seja pela ideia do judicial (processo).

Embora Rodrigo Caldeirón Astete entenda que a luta pela ressignificação do Direito se dê majoritariamente no campo concreto de disputa, é também um entusiasta da luta possível pela via institucional do judiciário, indicando que os sujeitos concretos podem se apropriar do instrumento do Direito enquanto potencial de conquista de direitos, reconhecimento e respeito:

[...] el derecho puede ser una herramienta de esa lucha, un instrumento de enormes potencialidades y alicaciones, que encuentra su fundamento precisamente em esa dobre significación del derecho como norma y como sentido común de justicia, em la dobre localización de lo institucional y lo social y que permite, por lo mismo, una reapropiación de esso espacios por los actores sociales que sean capaces de constituirse em sujetos jurídicos, políticos y sociales em forma integrada. El derecho, incluso el derecho formal e institucional puede ser utilizado y movlizado em beneficio de luchas sociales y/o como herramienta de defensa y conquista de espacios por los sectores sociales em lucha por sus necesidades y su dignidade, como bien lo demuestra la larga historia de lucha por los Derechos Humanos (ASTETE, 2005, p. 90).

Sobre isto, Herrera Flores (2005, p. 222) indica que no interior dessa linguagem do Direito, enquanto ferramenta possível de luta, os Direitos Humanos deveriam ser o nosso instrumental mais direto de esgrima. Contudo não é bem assim, pois a formatação teórica e a manipulação dos Direitos Humanos pela teoria tradicional fragilizaram sua posição de resistência, servindo inclusive para sustentar o modelo hegemônico do direito individual em face das demais classes de direitos, tais como os direitos sociais, direitos coletivos e direitos transindividuais, como se pode identificar estes esforços em Flávio Konder Comparato (2008), Flávia Piovesan (2016) e Ingo Sarlet (2010). Para Herrera Flores (2008), pela teoria tradicional dos direitos humanos se justificam porque somos, por redundância, humanos, criando uma plataforma que viabiliza a busca do próprio direito, que estão, por sua vez, vinculados pela ideia de extensão e generalização.

Uma teoria crítica dos Direitos Humanos tem (1) que ser capaz de atacar e ressignificar os núcleos duros das teorias neoliberais de direito, conseguindo reutilizar, com versatilidade e flexibilidade seus códigos e, ainda, (2) apresentar formas de manejo dos desejos em moralidades obscurecidas (ASTETE, 2005, p. 93).

Esse recorte de possibilidade permite repensar a produção de espaços autônomos e autogestionáveis no interior dos próprios Direitos Humanos, tangenciando os *espacicídios* (FLORES, 2005, p. 41-5), que a falta de reconhecimento

vem determinando às minorias, seja pelo enclausuramento puro e simples, com a limitação de locomoção, ou ainda, pelo consequente cerceamento que elimina a mínima condição de reprodução das identidades culturais, e outras.

Nessa inclinação de resistência, Rodrigo Caldeirón Astete (2005, p. 99-100) fala da necessidade de organizar um banco de dados da memória, ou melhor, de contramemória, “de las luchas sociales y sus lecciones para la actuación política”, enquanto jeito de produzir organizar as novas lutas a partir das contradições vividas, criando fugas da racionalidade dominante, o que permitirá a ordenação de novos programas de rebelião perante a dominação

Para Herrera Flores, uma teoria crítica dos direitos humanos demanda um processo de reapropriação temporal e histórica de suas próprias estruturas pelos sujeitos históricos, por isso seu resultado é sempre provisório, mas promissor.

Por tanto, nosotros no comenzamos por “los derechos”, sino por los “bienes” exigibles para vivir con dignidad: expresión, confesión religiosa, educación, vivienda, trabajo, medio ambiente, ciudadanía, alimentación sana, tiempo para el ocio y la formación, patrimonio histórico-artístico. (FLORES, 2008, p. 23).

Foi só no final do século XX que os mecanismos internacionais foram surgindo, a partir de processos de incorporação de tratados que respondiam a demandas particulares de atualização, tais como a pauta do meio ambiente, das mulheres, da emissão de gases, das comunidades indígenas, dos deficientes, entre outras. Uma teoria crítica dos Direitos Humanos tem uma tarefa bastante específica, que é produzir significado a partir de elementos de tolerância, coexistência e diversidade, os quais constituem o caminho para a dignidade de diversas naturezas. (FLORES, 2005, p. 181-6).

Junto ao conhecido Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais de 1966, celebrado ainda que com resistência do bloco capitalista que ditou o Pacto Internacional sobre Direitos Cíveis e Políticos no mesmo ano, avizinham-se pactos de equilíbrio entre as esferas dos reclames internacionais por direitos, como a Carta Cultural da África da OUA (Organização da Unidade África) de 1976, depois com votos de renovação é substituída pela Carta da Renascença Cultural de 2006, além da Carta Africana de Direitos dos Homens e dos Povos, de 1981, todas estas convenções destacam a universalidade dos Direitos Humanos, incluindo aí o reconhecimento e respeito aos valores tradicionais e culturais reconhecidos pelas

comunidades, além da autodeterminação como elemento central. Ao cabo, vale ainda citar a Proclamação do Teerã, de 1968, onde os direitos individuais são contrabalanceados com os direitos sociais e coletivos.

Com a ampliação das ferramentas e instrumentos internacionais de proteção jurídico-formal, temos experimentado uma sequência ininterrupta e continuada de Direitos Humanos em múltiplas dimensões. Foi a teoria universalista e unidimensional de Direitos Humanos responsável pelo alijamento da efetivação dos próprios Direitos Humanos, provocando processos sociais de reinterpretação das liberdades desde um ponto da política, onde os sujeitos são os emancipadores e construtores das condições sociais, econômicas e culturais (FLORES, 2005, p. 228-9).

De acordo com Warat (1997), as práticas de Direitos Humanos são práticas e discursos de preservação do amor, que precisam portar práticas libertatórias, que permitam que o homem reencontre seus vínculos perdidos com a vida. Este encontro com a vida citado por Warat, seria compatível com a interpretação que Gilroy, citado por Grossberg (2012), dá as possibilidades de interpretação da modernidade, principalmente quando diz que esta se trata de uma ecologia particular de pertencimento, o que permite revelar diversos diagramas do viver constante no mundo.

Contudo, quando ignoram a incerteza dos desejos e do pensamento, os Direitos Humanos ficam reduzidos a crenças elaboradas as margens da realidade, impedindo a renovação e o compromisso do homem com o seu corpo, vida e histórica (WARAT, 1997).

Flores (2005, p. 245) cita que a maior dificuldade de implementação dos Direitos Humanos está no nível da efetividade na escala dos direitos sociais e coletivos, pois esses demandam um processo positivo de comportamento dos Estados, diferentemente dos direitos individuais, que clamam pela inércia do Estado. Nesse sentido, os direitos sociais, econômicos e culturais sofrem um processo de degradação, já que sua própria existência demanda uma intervenção que é resistida pela burguesia capitalista.

## 2.1 NEOCONSTITUCIONALISMO EM NUESTRA AMÉRICA

Passamos a fundamentar uma síntese epistêmica sobre a abertura dos direitos humanos em dimensões mais plurais nas américas em processo de resistência social. Acreditamos que a dimensão crítica dos Direitos Humanos deve ser lida a partir daquilo que chamamos de “pluralismo jurídico” na teoria do Direito, e aqui buscamos inscrevê-lo na teoria crítica dos Direitos Humanos.

A partir das décadas de 1980 e 1990, os ordenamentos jurídicos latino-americanos começaram um movimento de incorporação da diferença nas suas estruturas formais, os quais, no momento atual ainda permanecem enquanto estruturas e componentes destes ordenamentos, ainda que afrouxado e enfraquecido pelos recentíssimos avanços dos poderes conservadores das direitas neoliberais.

Esse fluxo de consolidação constitucional chamamos de Constitucionalismo na linguagem da teoria do direito, que é um processo de fundamentação e estruturação dos sistemas jurídicos de forma hierarquizada a partir de uma norma matriz, a qual denomina-se Constituição. A partir desse documento central, todo o sistema jurídico adjacente a ele se subordina pois, este faz revelar o conjunto de valores vigentes e dominantes em um determinado espaço e tempo e que consegue fazer valer sua força a ponto de se ver expresso na lei maior de uma determinada sociedade. Diz Herrera Flores (2008, p. 35) que “una norma nada puede hacer por sí sola, ya que siempre depende del conjunto de valores que impera en una sociedad concreta”.

Uma análise sobre a formação de um Constitucionalismo Plural na América latina é importante, principalmente visando a aproximação de contextos e realidades a qual se inscreve o objeto do presente estudo. Assim, aderimos a terminologia de um Constitucionalismo de *Nuestra América*<sup>10</sup> para determinar os caminhos e processos de libertação de contextos de colonização eurocêntrica que impôs, verticalmente, processos civilizatórios que subverteram culturas locais.

O constitucionalismo que emerge no final do século XX na América Latina, com mais fulgor nas nações da região dos Andes, é marcando por uma girada *contra-*

---

<sup>10</sup> Originalmente cunhado por Martí é conceituado por Boaventura nos seguintes termos: “É a América mestiça fundada no cruzamento, tantas vezes violento, de muito sangue europeu, índio e africano. É a América capaz de sondar profundamente as suas próprias raízes e de, nessa base, edificar um conhecimento e uma forma de governo que não sejam importados, mas antes adequados à sua realidade. As suas raízes mais profundas estão na luta dos povos ameríndios contra os seus invasores, luta onde encontramos os verdadeiros precursores dos independentistas latino-americanos” (SANTOS, 2008c, p. 200).

*hegemônicas* (SANTOS, 2008c) de movimentos populares e da tomada de poder por movimentos de esquerda.

Este é um cenário se desenha a partir da formação dos estados monistas nas nações latino-americanas e que se estruturaram por caminhos assimilacionistas e eurocêntricos sobre os povos colonizados, inscrevendo o modelo e perfil que o as instituições jurídicas desenvolveram em *Abya Yala*<sup>11</sup>.

A ideia pluralista rompe com a tradicional quase-soberania ou soberania imperfeita aos grupos étnicos, que induz a uma leitura subordinada dos grupos étnicos às amarras legais e dominação do próprio poder central do Estado. O Estado unitário e todo poderoso é desenhado na plataforma colonial e feito para abrigar determinadas culturas e desempoderando outras, onde os projetos de desenvolvimento neoliberal tem como resultado o empobrecimento dos já mais pobres, propiciando um colonialismo interno direcionado principalmente as populações étnicas e outras minorias (ANGUIE, 2015).

O constitucionalismo contemporâneo é, portanto, multifacetado, e a sua formatação no pós-guerra europeu não se confunde com aquele desenhado em *Nuestra América*, mas ambos interagem com e na ordem internacional dos Direitos Humanos. O constitucionalismo de *Nuestra América* recepiona uma ordem jurídica de raízes eurocêntricas em meio a um movimento de rompimento de laços culturais e estruturais com as ordens colonialistas. O processo de experimentação própria do constitucionalismo de *Nuestra América* chamamos do neoconstitucionalismo, que é uma busca por reificar as bases filosóficas e morais que fundamentam o palácio dos direitos na sua formatação europeia-liberal e conservadora.

A alegoria da história de Walter Benjamin nos parece uma parábola interessante para representar o momento e o que fizemos (e vamos fazer), com o passado, presente e o futuro-passado que se avizinha. Para este autor o quadro de Klee chamado *Angelus Novus*, apresenta o passado, que:

[...] representa um anjo que parece estar a afastar-se de alguma coisa que contempla fixamente. [...] Ele tem a face voltada para o passado. Onde vemos perante nós uma cadeia de acontecimentos, vê ele uma catástrofe sem fim que incessantemente amontoa ruínas sobre ruínas e lhas vai arremessando aos pés. Ele bem gostaria de ficar, de acordar os mortos e de voltar a unir o que foi destroçado. Mas do Paraíso sopra

---

<sup>11</sup> Nome dado ao continente Americano pelo povo Kuna do Panamá e Colômbia antes da chegada de Cristóvão Colombo e dos Europeus e que significa terra madura e de sangue vivo.

uma tempestade que lhe enfuna as asas e é tão forte que o anjo já não é capaz de as fechar. Esta tempestade arrasta-o irresistivelmente para o futuro, para o qual tem as costas viradas, enquanto o montão de ruínas à sua frente cresce até o céu (*apud* SANTOS, 2008c, p. 53).

Este anjo também visualiza o passado na terra *Abya Yala*, e com manifesta indignação acompanha a sequência de atrocidades que foram, e continuam, sendo praticadas contra seus povos, ele busca fixar raízes em *Nuestra América*, gostaria ele de ficar e acordar os mortos e, com eles, reconstruir as ruínas desse passado. Por várias vezes tentou criar essas raízes para aliar-se com movimentos revolucionários de esquerda, mas essas raízes não eram profundas o suficiente para sustentar sua permanência e assim ajudar os rebeldes na resistência e libertação, pois a tempestade que vinha do “paraíso” era avassaladora. O *progresso* continua o empurrando para frente e todo tipo de resistência, até então, restaram efetivamente infrutíferas.

Lembremos que este anjo é arrastado para o futuro de costas, isso significa que ele é arrastado por caminhos que não pode escolher, pois não os enxerga, é lançado à sorte, até então a mesma sorte que tiveram os movimentos de resistência e transformação até o fim do século XIX e início de século XX.

Mas o *Angelus Novus* não esquece o passado, esse lhe é permanente na visão e nas memórias, ele preserva repulsa por aqueles que seguem amontoando ruínas e corpos, mas o anjo da história não dorme nunca, permanece articulando e maquinando minuciosamente sua próxima parada, analisando pacientemente o terreno mais fértil para fixar suas raízes novamente (SANTOS, 2008c, p. 53).

Resta interrogarmos se a teoria crítica dos Direitos Humanos detém capacidade de, associada as experiências do nosso neoconstitucionalismo, articular-se enquanto *transição paradigmática* (MIGNOLO *apud* SANTOS, 2008d, p. 34).

O fantasma do constitucionalismo ocidental (europeu) chega em *Nuestra América* pelas mãos de um modelo de direito monista que, até então, reinava nos impérios centrais e que foi, por derradeiro, exportado para o *novo mundo* e colacionado aos colonizados como único modelo estruturante.

Esse colonialismo, para Santos, é o “conjunto de trocas extremamente desiguais que assentam na privação da humanidade da parte mais fraca como condição para explorar ou para excluir como descartável” (2008c, p. 37). Tal noção serve como grade de análise, pois destaca a condição e os objetivos desse modelo quando atraca nos portos de *Nuestra América*.

Esse colonialismo trouxe um Direito enraizado no dogma da legalidade - todas as ações do Estado são pautadas na lei - e com forte dependência no Estado, sendo vendido como a única forma de organizar a sociedade, via o fortalecimento da ferramenta legal da Constituição, com sua eficácia garantida por mecanismos judiciais (Direito Oficial). Encarnado pelos colonizadores se depara com uma pluralidade de povos autóctones, tradicionais, locais, originários (e etc.), que são vistos como selvagens. Então logo assumem a missão salvadora, civilizando os selvagens e os livrados da ignorância e da selvageria. *El hecho colonial*<sup>12</sup>, forma escolhida para o *salvamento*, foi a assimilação forçada, onde os selvagens deveriam abandonar suas tradições pagãs e sua cultura atrasada. Os nativos eram tidos como incapazes de decidir sozinhos de forma alternativa e a recusa à assimilação era punida com escravidão e eliminação física e cultural dos dissidentes.

Podemos citar uma passagem de um líder africano que pode ser colacionada para o nosso contexto, pois representa esse modelo de assimilação forçada: “J. Kenyatta - Quando os brancos vieram à África, tínhamos as terras e eles a Bíblia. Ensinarão-nos a rezar de olhos fechados. Quando os abrimos, os brancos tinham as terras e nós, a Bíblia” (*apud* ROULAND, 2008, p. 307).

Após décadas de exploração extrativista/homogeneizadora e quase total eliminação física e cultural dos povos originários, as unidades territoriais conquistam a independência, num caminho de transição do colonizador para as às elites europeias residentes em *Nuestra América*. Isso significou uma herança organizadora de reprodução de um mesmo modelo jurídico dos colonizadores, replicando subordinação cultural e econômica por outros mecanismos. Então, governados por uma elite local que ainda representavam a cultura do colonizador, mantiveram os mesmos níveis de opressão e limpeza étnica. Essa configuração política e social acabou relegando ou mantendo diversos grupos étnicos na obscuridade da informalidade, ou do simples e perverso não-reconhecimento.

Para Boaventura de Souza Santos, a independência não significou então a libertação desses povos, mas sim uma nova estratégia do colonizador de libertar-se dos onerosos “[...] custos políticos da manutenção das colônias [...]” (2008c). Dá-se

---

<sup>12</sup> El hecho colonial dio nacimiento a un modelo subordinado de inserción de los pueblos conquistados en la geopolítica global, que no han logrado superar los países latino-americanos en la actualidad. En el plano interno, fundó un patrón de relación entre la sociedad dominante y los pueblos indígenas que colocó a éstos en una condición de subordinación política, explotación económica y desestructuración cultural. I (FAJARDO, 2002, p. 230).

fim ao colonialismo político e inicia-se o colonialismo econômico (neocolonialismo), ou seja, a “vinculação econômico-política às antigas potências coloniais continuou a ser decisiva para os países agora independentes” (SANTOS, 2008c).

As nações independentes em *Nuestra América* são, até então, marcadas por um forte aparato político-militar<sup>13</sup> e por uma aristocracia agrária latifundiária. Configuração política e social que culminou em subseqüentes regimes autoritários de opressão às diferenças em todas as nações latino-americanas recentemente. Esse período foi de escuridão, onde os povos oprimidos de *Nuestra Terra* acreditavam terem sido abandonados pelo *Angelus Novus*. Mas um período de esperança apareceu no final do século XX e início do XIX, com as conquistas reconhecidas nos sistemas jurídicos, como os direitos da Pacha Mamma no Equador (art. 71 da Constituição), ou com os direitos da Madre Tierra (Lei 71/2010) e do Sumakkanaña (art. 8 da Constituição) na Bolívia, tenham sido esperanças transitórias, pois parece que nos assombram.

Após um longo período de regimes autoritários, o *Angelus Novus* emerge das sombras, em verdade não havia os abandonado, mas a tempestade continuava tão intensa que não houvera oportunidade para ajudá-los, tampouco estava o solo propício para que ele fixasse suas raízes, ainda abaladas pelas fortes rajadas da tempestade de outrora, mas ele não podia fechar os olhos frente àqueles corpos que continuavam a empilhar-se ao horizonte, assim, bravamente em nova incursão socorre esses povos e os ajuda a organizar os movimentos de resistência e libertação.

A instauração da democratização dos Estados de *Nuestra América* requereu grande mobilização civil e militar dos movimentos de resistência que, a *fórceps*, criaram as bases de suas jovens democracias, mas, o modelo jurídico desse processo só fez restabelecer o direito monista e uma democracia elitista que continua a sufocar a diversidade cultural e étnica, ou seja, são esses grupos tratados como minorias com direitos de livre manifestação, mas sem poder de participação governamental efetiva, assim, estamos frente de “unha constitución débil, adaptada e retórica, próprio do vello constitucionalismo lationamericano [...]” (DALMAU, 2008, p. 5). O que significa dizer que mesmo com direitos reconhecidos, as vozes destes grupos culturais foram

---

<sup>13</sup> Regimes sustentados politicamente pelo apoio das forças armadas nacionais, onde os oficiais militares de mais alto escalão, detém importância primordial na tomada de decisões do Estado.

caladas por uma pseudo-democracia majoritária, apagando da agenda estatal um verdadeiro reconhecimento multi-trans-inter[cultural].

Boaventura analisa esse fenômeno como a ruína do contrato social e que promove um novo estado de natureza hobesiano, via expansão de um “novo regime social, ostensivamente não político, que designo por fascismo social. Defendo que estamos a entrar num período em que as sociedades são politicamente democráticas e socialmente fascistas” (SANTOS, 2008c, p. 19).

Não confundamos aí a ideia do neoconstitucionalismo europeu com aquele fabricado originalmente *en Nuestra América*. Assim, Edgar Morin nos auxilia acionando a estrutura da complexidade, ou do pensamento complexo, onde em um esforço analítico devemos identificar os *inputs* e os *outputs* do sistema (2011, p. 35). Os *inputs* representam as influências exógenas que penetram em nossos constitucionalismos, ou seja, uma massa de pressão, informações e teses epistemológicas, enquanto que os *outputs* representam o movimento reverso, como ruminamos, ou não, esses fluxos informacionais e imputamos significado ao mundo, após o cuspiamos para fora para ser novos *inputs* em outros sistemas. O fundamento do neoconstitucionalismo neoliberal europeu penetrou em *Nuestra América* como uma erva daninha em nossa pretensão de nova ordem. O constitucionalismo liberal e europeu nos oferece sólidos pilares de ar, escorador por verdes e finos gravetos, já que estranhos a nossa realidade.

Se o pós-colonialismo consolidou sua dominação econômica e cultural, nesse trajeto se deparou com uma imensa constelação de povos muito diferentes, uma ordem de selvagens e, os vendo, não pediu licença e nem tentou dialogar. O edifício da paz branca travestido de Direitos Humanos, na sua versão tradicional e eurocêntrica, logo irá desabar, dando lugar a uma monstruosa Babel (ROULAND, 2008, p. 271).

Esse novo modelo de constitucionalismo de *Nuestra América* visa superar o modelo de direito monista vendido como único até então. E a primeira tarefa é distinguir esse novo modelo do velho constitucionalismo pós-guerra até então largamente difundido. Será necessário demarcarmos, historicamente, a consolidação dos direitos humanos no pós-guerra, pois o perfil desse velho constitucionalismo está intrinsecamente incrustado no paradigma ocidental dos Direitos Humanos (DH), para depois realizarmos um diálogo desse como o constitucionalismo de *Nuestra América*.

A Segunda Grande Guerra trouxe para o cenário mundial um novo paradigma ideológico/institucional, novo porque até então não tinha se manifestado naquela intensidade, assim, a emergência de regimes totalitários que, segundo Guidens (1991, p. 53) conciliaram as *dimensões da modernidade*<sup>14</sup>, com o industrialismo para fazer guerra (industrialismo militar) que culminou principalmente no fascismo ideológico na Itália e no fascismo racista radical na Alemanha (Nazismo) e que desembocou em um momento na história o qual o ser humano fora banalizado, permitindo a emergência de genocídios com fundamentos diversos:

Com efeito, os perigosos ou inimigos foram parasitas para os soviéticos, subumanos para os nazistas e inimigos do Estado para os fascistas. É claro que, na realidade, os nazistas muito mais cruéis, visto que eliminaram quase todos eles em seus campos de concentração, assassinaram os doentes que consideravam incuráveis e castraram e esterilizaram milhares de pessoas por sua orientação sexual [...]. (ZAFFARONI, 2007, p. 54).

Em 1945, com a derrota dos países que compunham o EIXO, os vencedores trataram por criar institutos para garantir que o genocídio fosse banido dos degraus seguintes da história, para isso eternizou na memória as atrocidades para que nunca fossem esquecidas, mantendo aberta e sangrando as feridas da segunda grande guerra, pois, como destaca Nietzsche: “Grava-se algo a fogo, para que fique na memória: apenas o que não cessa de causar dor fica na memória” (1998, p. 50)

Em 1948, foi a Declaração Universal dos Direitos do Homem que se consolidam os direitos chamados indisponíveis, entre os quais estão as liberdades individuais (de ir e vir, de credo, de sexualidade etc.) e os direitos sociais (à saúde, à educação etc.) e difusos (à paz, ao meio ambiente etc.) dos homens, prevendo também meios de garantia para estes (órgãos julgadores internacionais). Os países perdedores foram obrigados a ratificar esta declaração, enquanto que os demais países foram convidados e foram aderindo gradualmente a ela, chegando ao estágio hoje de quase a totalidade de países terem a ratificado.

O modelo de capitalista em *Nuestra América* se orienta por formas de dominação ainda colonialista, via um racionalismo ocidental que são as marcas da modernidade. Este contexto se estabelece de forma histórica e empiricamente

---

<sup>14</sup> Quatro são as dimensões: 1) Capitalismo; 2) Industrialismo; 3) Aparato da vigilância; 4) Controle dos meios da violência.

experimentada, e não de forma “ahistoricamente” atômica como pretende fazer crer as forças que comandam as instituições de poder (QUIJANO, 2009).

Nasce aí um constitucionalismo comprometido com os Direitos Humanos, com o direito monista, com o capitalismo domesticado e com o Estado unitário. As constituições que emergem com e depois da Declaração contém um amplo sistema de direitos fundamentais (coincidindo com os Direitos Humanos), considerados como cláusulas pétreas, que as velhas aristocracias não poderiam suprimir pelo processo político ordinário, trazendo relativa segurança jurídica no que se refere a garantias de direitos mínimos, pois os Estados se comprometeram com a garantia desses direitos a todos os nacionais.

Esse velho constitucionalismo mostra que o modelo é eficaz para contextos locais onde há uma *sólida* estabilidade cultural, uma experiência secular de liberdade democrática e com recursos materiais para suportar o ônus da manutenção das onerosas engrenagens democráticas. Por outro lado, esse constitucionalismo mostrava-se inócuo para dar conta de contextos nacionais extremamente diversos culturalmente, como no caso dos países de *Nuestra America*, principalmente as nações da região dos Andes.

Por um largo período os países colonizadores (Norte) tentaram vender esse constitucionalismo para os países colonizados (Sul)<sup>15</sup>, o que redundou em múltiplas falências para os povos do Sul, tanto em termos econômicos, quanto sociais e políticos: (a) Econômico, porque o capitalismo de *Nuestra América* nunca alcançou um nível suficientemente desenvolvimento para suportar o custo da engenharia democrática, tornando o capitalismo uma forma unicamente extrativista e financiando a manutenção do velho constitucionalismo do Norte; b) Social, porque levou ao ceifamento da diversidade cultural de povos pertencentes ao mesmo território nacional, relegando uma grande massa dos povos de *Nuestra América* a sangrar pobreza pela suas próprias ruas e; c) Político, porque desbaratou, ou pelo menos tentou, todas diversas formas de organização política e autogerenciais dos povos autóctones.

---

<sup>15</sup> A distinção entre Norte e Sul é de Boaventura, que traduz o primeiro como os países desenvolvidos e que ainda hoje permanecem explorando os colonizados pelo colonialismo econômica, enquanto o Sul aproxima-se a definição de *Nuestra América* de Martí, representando o blodo subdesenvolvido e em desenvolvimento que representam a parte passiva da relação de exploração do colonialismo. Para tanto, Boaventura afirma que existe o Sul do Norte e o Norte do Sul, para dizer que estas lógicas de exploração se reproduzem localmente também.

Essa tentativa de implementação do velho constitucionalismo em *Nuestra América* tentou impor um ritmo acelerado, com modelos prontos já experimentados outrora no Norte, aproveitando-se de uma tradição democrática em *Nuestra América* ainda muito jovem e cheia de rachaduras, onde os povos não estão acostumados com as prerrogativas e as exigências da ação cívica. As engrenagens foram movidas por uma classe dirigente que pouco ou nada tinha de compromisso com os interesses populares. Desta sorte, a democracia em *Nuestra América* tomou outros rumos, imprevistos e fora do catálogo da história do Norte com a girada do pluralismo.

Por volta da década de 1980, as nações de *Nuestra América* aventuraram-se na onda globalizante do neoliberalismo, enxugando a máquina do Estado e minimizando políticas públicas, em grande medida por dependência econômica do norte neoliberal. Essa aventura acarretou a abertura de mercados frágeis a nível mundial, levando essas nações a um nível de empobrecimento radicalmente elevado no final do século XX.

O novo constitucionalismo de *Nuestra América* nasce para tentar dar conta das fissuras que o velho constitucionalismo (também chamado de neoconstitucionalismo pelos colonizadores), talhado a faca na face dos povos de *Nuestra América* (principalmente na Bolívia, no Peru, no Equador, na Colômbia e na Venezuela, mas também no Brasil), que instituiu uma política homogeneização/assimilação das diferenças dos povos nativos ao modelo cultural de uma classe dominante.

Em *Nuestra América* o novo constitucionalismo tem como espírito essencial a regeneração do tecido social e político, por via de um paradigma ideológico do fortalecimento da esquerda original de um caráter revolucionário, o que acarretou um processo de transição política e jurídica.

Este constitucionalismo nasce frente ao “[...] *incremento da conciencia de explotación dos seus cidadáns* [...], seguido da [...] *escasa identidade entre intereses dos representantes políticos e os representados*”. Poderíamos dizer que os países que hoje experimentam desse novo constitucionalismo o fizeram frente a “*unha revolución constitucinoal que resgatou os princípios de soberania popular e reivindicou a doutrina clásica do poder constituinte* [...]” (DALMAU, 2008, p. 8-9), resgatando o caráter ilimitado do constituinte.

Esse constitucionalismo de *Nuestra América* é baseado na libertação cultural da diversidade étnica e cultural, mas também na sua elevação e visibilidade no cenário

institucional, o que restou consolidado nas últimas constituições andinas, como no Equador e Bolívia, como o reconhecimento de autonomia das instituições indígenas, jurisdições paralelas originárias, revogação de mandato dos representantes, entre outros. Colocando em voga uma nova concepção de mundo a partir de um: direito plural, novo contrato social, dialogo cultural emancipatório, gerenciamento da exclusão pela inclusão, pós-colonialismo, sociologia das ausências e emergências, organização dos movimentos sociais com *clinamem*, globalização *contra-hegemônicas*. Elementos estes necessários para criar a conjuntura necessária para uma transição paradigmática profunda.

O Direito nessa guinada desvincula-se do esgarçado conceito de Estado-Nação, dando oportunidade para novas fontes de Direito, onde o pluralismo emerge de um Direito forjado no seio da comunidade, dos movimentos sociais, das organizações comunitárias e das relações pessoais.

O Direito monista, “cuyas instituciones y leyes, y sobre todo las Constituciones, están aparentemente inscritas en piedra” (SANTOS, 2010f, p. 111) operava no império da disjunção, “redução e abstração cujo conjunto constitui o que chamo de paradigma da simplificação” (MORIN, 2011, p. 11), por esse paradigma ele destrói o conjunto e a totalidade do tecido social. Por essa “visão mutiladora e unidimensional, paga-se bem caro nos fenômenos humanos: a mutilação corta na carne, verte o sangue e expande o sofrimento” (MORIN, 2011, p. 12). O paradigma dos direitos que buscamos a partir de uma teoria crítica dos Direitos Humanos busca identificar o conjunto de suas fontes e criam pontos de encontro onde elas possam, ao se chocar, criar focos de reconhecimento, em vez de retração, aos moldes da noção já comentada de zonas de contato de Boaventura de Sousa Santos.

O ponto de reconhecimento representa o encontro das diversas comunidades, minorias, maiorias, etnias, grupos etc. Cada qual buscando que sua forma de ver o mundo e organizá-los dentro de uma lógica de respeito mútuo, ou seja, que cada um desses conjuntos relacionais possa dirigir seu destino sem que outro lhe imponha verticalmente sua cosmovisão.

O nível institucional é um campo de disputas complexas, onde várias forças se chocam e, na tradição da modernidade capitalista e individualista, todas essas elas buscam abrir e/ou ampliar espaço, que é limitado e quando uma força se expande a outra necessariamente acaba exprimida e atrofiada. A realidade complexa trata de

buscar harmonizar todas essas forças, fazê-las respeitar e reconhecer o espaço do outro, principalmente fazer que aquelas que detenham mais espaço o cedam a favor da composição.

A harmonização é trabalho árduo de resistência, pois as forças e interesses são múltiplos, cruzados e, geralmente, antagonistas. A busca é por visualizar o outro enquanto sujeito merecedor de respeito e reconhecimento, capaz de ser merecedor de imputação de dignidade, ou ainda, como sujeito capaz de elaborar projetos de vida capazes de serem reconhecidos como válidos pelos outros “eu” (HONNETH, 2009).

Na linguagem ainda de Edgar Morin (2011), a manutenção de níveis de entropia no interior do sistema social provoca seguidas reações por reorganização (*neguentropia*). Quando os sistemas sociais se enervam em múltiplas contradições, simultaneamente a isso laços de recomposição e reorganização se mobilizam, seja a partir dos mecanismos democráticos ou por estreitamento dos ruídos e choques violentos. Por esta razão, não pode haver racionalismo triunfante na ciência, pois nesse caminho as vozes se anulam e se destroem sistemas culturais, tornando impossível a descolonização do pensamento (OLVIEIRA, 2017). Por essa razão, contextos abertos e com potência emancipatória no campo das relações sociais inclina os movimentos sociais e as identidades a se expor e buscam reconhecimento e espaço a partir de lutas por visibilidade e incorporação de suas demandas na pauta política.

Isso significa dizer que o direito plural pretende se libertar do Estado, para que nele possa ingressar novamente, mas como uma nova face, uma que dialoga com os movimentos de resistência, que se permite reconhecer a normatividade que não àquelas provindas do Estado, normatividade esta antes considerada profanas e incompatível com o Estado de Direito. Neste sentido, João Pacheco de Oliveira (2017) entende que “el pluralismo y cierta dosis de disenso son imprescindibles para prevenir la entropía, el estancamiento y la naturalización de los conocimientos”.

Boaventura de Sousa Santos (2008c, p. 87) destaca alguns dos caminhos que o *Angelus Novos* pode trilhar para realização dos diálogos entre os grupos detentores do poder e do velho direito monista e a pluralidade de grupos étnicos e culturais que emergem nesse contexto. Assim, a *hermenêutica diatópica*<sup>16</sup> é instrumental para na

---

<sup>16</sup> “La hermenéutica diatópica consiste en un trabajo de interpretación entre dos o más culturas con el objetivo de identificar preocupaciones isomórficas entre ellas y las diferentes respuestas que proporcionan” (SANTOS, 2010f, p. 46)

formação do direito plural em *Nuestra América*, que pretende maximizar a incompletude recíproca entre as culturas, através de um esforço de tradução dos desejos e das angústias.

O Direito *não pode nascer da supremacia de uma cultura, seja ela qual for, sobre as outras*, sob o risco de canibalismo cultural. “Deve, ao contrário, resultar de uma confrontação e de ajustamentos recíprocos entre concepções culturalmente diferentes” (ROULAND, 2008, p. 293).

Desta forma, a sociologia das emergências para Boaventura de Sousa Santos trata de ampliar os espaços simbólicos dos saberes e das práticas dos agentes, maximizando as probabilidades e tendências do futuro, reconhecendo a esperança e, ainda, definir os princípios da ação (SANTOS, 2008c, p. 118).

Se a *sociologia das emergências* mecaniza a transição paradigmática através da expressão das experiências sociais já reconhecidas a nível institucionais, a *sociologia das ausências* evidencia as experiências ocultas, que nunca tiveram a oportunidade de, minimamente, sequer aparecer como pretensão válida, pois consistia em uma ilusão no cabedal de experiências sociais possíveis (SANTOS, 2008c, p. 120).

Pelo mecanismo de tradução, que é o “procedimento que permite criar inteligibilidade recíproca entre as experiências do mundo, tanto as disponíveis como as possíveis, reveladas pela sociologia das ausências e a sociologia das emergências” (SANTOS, 2008c, p. 123-4). Falta, portanto, um olhar no outro como uma racionalidade possível e válida, a qual demanda que o “eu” ascenda ao âmbito do “outro”, tendo que crer no que lhe é dito e julgando a partir do que é dito (MANCEL, 2000, p. 49).

Em termos classificatórios dentro da teoria do Direito, a experiência de *Nuestra América* com o diálogo intercultural e a libertação dos povos passa por três ciclos distintos, podendo até mesmo falar em níveis de libertação, vez que em cada um alcança-se um estágio maior de conquista da liberdade e no aprimoramento do diálogo, quais sejam: 1) Constitucionalismo multicultural (1982-1988); 2) Constitucionalismo Pluricultural (1989-2005); e 3) Constitucionalismo Plurinacional (2006-2009).

---

No primeiro ciclo, o Constitucionalismo multicultural introduz o “[...] el concepto de diversidad cultural, el reconocimiento de la configuración multicultural y multilingüe de sociedad, el derecho -individual y colectivo- a la identidad cultural y algunos derechos indígenas específicos” (FAJARDO, 2010, p. 3). A primeira experiência é no “Norte”, no Canadá em 1982, que introduzindo direitos aborígenes e reconhecimento de uma herança cultural e no “Sul”<sup>17</sup>, Guatemala em 1985, reconhecendo o caráter multiétnico, multicultural e multilíngue da nação, mas todas estas concepções ainda filiadas a uma subordinação ao direito oficial e ao Estado.

No segundo ciclo, o Constitucionalismo Pluricultural desenvolve e amadurece os conceitos de nação multiétnica/multicultural e de Estado, já estabelecidos anteriormente no Constitucionalismo Multicultural. Redesenha-se então a noção de Estado através de um pluralismo e de uma diversidade cultural que, nesse instante, ascendem a princípios constitucionais, ampliando o rol de direitos indígenas como a educação bilíngue, oficialização das línguas indígenas, com formas de participação e consulta, entre outros. Com isto busca-se superar o Direito Monista vislumbrando fontes de Direito fora dos órgãos do Estado, reconhecendo autoridades, normatização, procedimentos e funções jurisdicionais próprias de um direito consuetudinário. Neste estágio, conseguiu-se uma maturação suficiente para questionar os fundamentos do poder estatal, o monopólio da produção legislativa e a violência legitimada do Estado.

Ainda nesse segundo ciclo, pode-se visualizar que estas reformas ocorreram paralelamente a onda globalizante neoliberal dos anos noventa, e isso significou a contração da máquina estatal e dos direitos sociais, abertura do mercado e das nações de *Nuestra América* para gigantes empresas transnacionais.

Así por ejemplo, la Constitución peruana de 1993, si bien reconoció por un lado el carácter pluricultural del Estado y el pluralismo jurídico, por outro, elimino las garantías de inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad que tenían las tierras indígenas desde lãs constituciones de 1920 y 1930 (FAJARDO, 2010, p. 5).

A ampliação do rol dos direitos do Constitucionalismo Pluricultural deu-se concomitantemente com uma força neutralizadora desses mesmos direitos, o que acabou acarretando a consagração de direitos ineficazes, pois não passavam de retóricas escritas em constituições fantasmas. O período do Constitucionalismo

---

<sup>17</sup> Norte e Sul: dicotomia própria do sistema teórico do Boaventura de Sousa Santos.

Pluricultural foi um tempo de grandes demandas indígenas por terra e reconhecimento, ao mesmo tempo de criminalização de autoridades indígenas que exerciam a autoridade judiciária em seu território, contradições próprias da complexidade estrutural do movimento em direção a descolonização.

A conquista do pluriculturalismo foi a consolidação de um pensamento que reconhece a diversidade cultural, a autonomia para eleger o significado de suas decisões e da vida, a consagração de que o Estado não é culturalmente neutro, pois elege uma cultura e uma só língua como oficial. Insere-se na agenda do pluralismo uma nova autonomia para a administração da justiça que passava por um forte colapso, pois a justiça do Estado ocidental é burocrática, morosa e pouco eficaz, portanto, necessária por profundas reformas, a qual priorizava formas alternativas de resolução de conflitos, como a arbitragem e mediações em associações de bairros.

Os movimentos de resistência abrem então um novo espaço para instaurar um novo diálogo, o reconhecimento da justiça indígena. Ao mesmo tempo em que se alçava a uma igualdade entre culturas, enfrentava-se outro problema - as características do Constitucionalismo Plural não são uniformes em todas as nações pluriculturais.

No terceiro ciclo, o Constitucionalismo Plurinacional, que tem profundas raízes nos processos constituintes da Bolívia (2006-2008), Equador (2008) e da aprovação da Declaração das Nações Unidas sobre os direitos dos povos (2006-2007), coloca em pauta a refundação do Estado reconhecendo as raízes milenares (Equador e Bolívia) dos povos originários e, ainda, os reconhecendo como nações com auto e livre determinação (constituindo sujeitos coletivos), pregando o fim do colonialismo, o que, por si só, já permite questionar a fundação primeira do Estado frente à ausência de representação indígena.

[...] as minorias constituem *ordens jurídicas*, os que lhe aumenta a legitimidade e fundamenta sobretudo suas pretensões em ver reconhecidos seus direitos subjetivos perante a sociedade dominante e os Estados aos quais pertencem. Sem sujeitos de direito, não há direito subjetivo. (ROULAND, 2008, p. 301).

Este constitucionalismo introduz no Direito novas perspectivas conceituais, até incompatíveis com o velho Direito monista, quais seja, conceber os direitos coletivos frente a visão indígena, *in exemplis*, direito a uma vida boa, a água, a natureza, a segurança de alimentação, entre outros, obrigando assim o Direito a se harmonizar

com o divino e a natureza. A nova jurisdição indígena se equipara a oficial, criando assim um necessário cambio da mentalidade jurídica.

Dessa sorte, há “[...] necesidad de um fortalecimiento interno de los sistemas jurídicos indígenas y de la capacidad de todos los actores para entrar em autênticos procesos de diálogo intercultural que permitam construir espaços plurinacionales efectivos”. (FAJARDO, 2010, p. 20).

Boaventura de Sousa Santos faz uma indagação interessante, onde questiona se é possível substituir a linguagem dos Direitos Humanos de “[...], cidadania, Estado, sociedade civil, esfera pública, igualdade perante a lei, o indivíduo, a distinção entre o público e o privado, democracia, justiça social, racionalidade científica, soberania popular” (2008d, p. 42-3), por outros termos não-ocidentais, algo que não levantamos enquanto hipótese até então, e a resposta do autor é um dúbio “talvez”. Optamos viabilizar um viés de interpretação que transite por processos de ressignificação e instrumentalização do Direito, através da teoria crítica dos Direitos Humanos, na busca de uma leitura das dimensões jurídicas no interior do sistema jurídicos, que se prestam para colonizar o próprio sistema hegemônico a partir de dentro, acionando pressupostos contra-hegemônicos<sup>18</sup>.

Esses conceitos foram instrumentais para todo o processo de dominação e assimilação em *Nuestra América* e fez escorrer sangue indígena pelas colinas dos Andes, desmatou a Amazônia e continua evangelizando os povos originários. Embora a criatividade dos povos invente novas estratégias para lidar com a racionalidade do Estado e do mundo ocidental, muito deles podem ser reificados sob a luz do pluralismo e continuar sendo instrumentais para a missão contra-hegemônica.

Se o norte criou instrumentos importantes para a racionalidade de uma versão de mundo, talvez devêssemos utiliza-los com cuidado, instrumentalizando-os de maneira contra-hegemônica de sentido. Seria possível utilizar essas ferramentas de dominação do *monstro* (como ensina Martí) contra o próprio *monstro*, conhecendo seus pontos fracos para depois podermos matá-lo. Exemplo disso é a formação do constitucionalismo para erguer outro com conteúdo alternativo que não os do norte, fazendo o colonialismo pós-guerra sangrar pelas suas próprias armas, qual seja, o Direito e sua própria noção de constitucionalismo elevado.

---

<sup>18</sup> Não que este autor creia que a mera manipulação conteudística do sentido e da percepção mude, *per se*, o universo do curso da história e do mundo. Mas a mudança de posição e de mentalidade é um dos pontos de partidas para tanto.

Isso não significa demonizar os direitos humanos só porque vem das *entranhas do monstro* (MARTÍ *apud* SANTOS, 2008c), pois estas entranhas podem ser arrancadas, depois dilaceradas e, ao fim, digeridas pelos movimentos de resistência. Somente aí os Direitos Humanos podem significar efetivamente respeito e reconhecimento factual da criatividade pluralista e de um paradigma outro possível, fomentando o que Boaventura de Sousa Santos chama de *ecologia dos saberes*, onde seria possível uma circularidade não verticalizada do conhecimento e dos modos de fazer e viver, concebendo igualdade de oportunidade para as diversas formas de contribuição para um mundo possível (SANTOSd, 2008, p. 108).

É preciso reconhecer que “[...] outras culturas inventaram outros mecanismos de proteção, diferente dos nossos, e nem por isso são infantes” (ROULAND, 2008, p. 271), como na Índia onde o *dharma* tem papel central na administração do Estado e plena legitimidade ou, como nos povos da América, que pretende integrar a natureza (*pachamama*) como parte contratante do novo contrato social.

Panikkar desbarata o argumento reducionista da produção universal e unidimensional de ver, viver e estar no mundo, que incorpora uma racionalidade unilinear que reconhece o homem (antropocêntrica), ou Deus (teocêntrica) ou, o cômico (cosmocêntrica) como verdade cega e ceifadora da diferença. Uma alternativa é inclinar para uma visão cosmo-teo-ândrica da realidade, onde o divino, o humano e o cósmico possam ser integrados para produzir maior harmonia, completando e preenchendo aquilo que chamamos de Direitos Humanos (*apud* ROULAND, 2008, p. 295).

Parece ainda interessante as condições de autonomia que quanto maior o grau de autonomia, “mais dependentes somos de um grande número de condições necessárias à emergência de nossa autonomia” (MORIN, 2010, p. 325), o que significa dizer que se precisa construir condições apropriadas na estrutura do Estado para a emergência de amarras institucionais para suportar as diversas forças e assédios de silenciamento do outro. É preciso restringir liberalidade para produzir liberdade pautada na lei monista e estatal que, por sua vez, garanta e oferte instrumento para a autonomia que se pretende tangencial ao próprio Estado. Eis aí uma construção eminentemente paradoxal enquanto perspectiva de integralidade do próprio ser em face de seus desejos, onde a subordinação a um conjunto de amarras lhe potencializa a ruptura das mesmas amarras.

A construção de um modelo pluralista pressupõe a redistribuição do poder, a partir de uma lógica descentralizada, desenhando uma nova implementação de consulta e participação para o manejo da coisa pública (FAJARDO, 2002, p. 252).

O processo de libertação dos povos em *Nuestra América* coloca em pauta a valorização das particularidades humanas sem cair no relativismo absoluto, mas criando espaço para a criatividade humana se manifestar em toda sua dimensão.

Warat (1997) indica a necessidade de estímulos de múltiplas produções jurídicas, que servem para operacionalizar a democracia como espaço de produção de reinvenção cotidiana, possibilitando novas realidades e significações. Essa democracia deve assumir contornos transgressivos de si mesmo, principalmente no que se refere a sua própria legalidade instituída, que é o que permite a renovação e processamento das necessidades coletivas latentes. O Direito deve deixar de ser etiqueta e máscara, deixando de ser um *estado diabólico de direito*, para ser um espaço reivindicação do não estabelecido que fomente sistemas institucional de proteção a potência de novas e múltiplas subjetividades, com isto criando paradigmas de reconhecimento, respeito, reciprocidade, responsabilidade e redistribuição (FLORES, 2008, p. 57).

O pluralismo na sua versão forte promove um processo vertiginoso, que conecta sistemas complexos de direitos, que se atraem e se misturam. Essa última versão rompe e esgota com a ideia de monopólio da produção do direito. Precisamos superar a versão fraca do pluralismo jurídico, com discurso de autonomia tolerada ou de um direito que somente regula o encontro entre ordens diferentes, mas que tem medo da peste “comunitária” e entende que se reconhecer a miríade microscópica de etnias, toda a ordem voaria em pedaços, por esta razão resiste ao seu aprofundamento (ROULAND, 2008).

Com isto, Grossberg, citando Geonkar, indica a destruição de linearidades erigidas no pensamento ocidental, assim, é possível reposicionar a história e as espacialidades, criando novas localizações geohistórias possíveis e temporalidades alternativas, o que é, ao mesmo tempo, serve como canal produtor de ambivalências, possibilitando o surgimento de investidas cambiantes, de novas espacialidades (GROSSBERG, 2012) e, portanto, de novos mecanismos de produção do Direito.

Herrera Flores diz que precisamos criar uma teoria impura dos direitos humanos, isso quer dizer, contaminada de contexto, sensíveis as relações de poder

estabelecidas e possíveis, pois o purismo renega as conexões com o real (2008, p. 66-7).

[...] hora ya de inventarnos un nuevo derecho de habeas corpus que saque al cuerpo y a la subjetividad, con todas sus necesidades, debilidades y fortalezas, de la “jaula de hierro” en los que la racionalidad dominante los ha encerrado (FLORES, 2008, p. 73).

Ainda para este autor, forjar uma teoria impura é criar direitos humanos para pessoas reais, não atomizadas, que impulsionam as pessoas a levar as práticas concepções de dignidade. A maior violação de direitos humanos é impedir que as culturas possam reivindicar sua ideia de dignidade. (FLORES, 2008).

Resistimos a um ético-político universal, que se orienta por uma lógica de mercado que precisa de uma ordem jurídica formalizada que garanta o bom funcionamento dos direitos dos proprietários. Para João Pacheco de Oliveira (2017), o pensamento jurídico se empenha em “[...] crear una sociología estática, que minimiza la diversidad y las asimetrías, naturaliza las jerarquías, criminaliza los conflictos y el deseo por cambios y experiencias nuevas”. Com isso, a racionalidade encadeada por Herrera Flores (2008) é por um universalismo de mesclas, entrecruzamentos e contrastes, perspectiva essa que pavimentará nosso caminho neste escrito.

Para Hermann Heller, a profusão da igualdade formal desacompanhada de igualdade material aprofunda diferenças formais e materiais, então, se o Estado Democrático se caracteriza pela multiplicidade de opiniões, deve haver um grau de homogeneidade social que garanta a luta de interesses ligadas entre si, possibilitando a construção de um “nós”. É neste sentido, que se corporifica com capilaridade um movimento negro com pretensão de incorporar na matriz legal direitos sonogados na esteira de um “[...] projeto social materialmente igualitário” (NETO, 2003, p. 12).

Esta etapa pós-colonial detém potência ética para assumir um discurso crítico humanitário em escala global, inscrevendo os sujeitos minoritários, marginais e carentes de direito em instancias de justiça institucional e simbólica. (BAHBAH, 2013).

## **2.2 O CAMPO DO DIREITO**

Embora nos associemos a uma perspectiva de direito com potência transformadora e acreditemos que os atores sociais, inscritos em processos de

produção criativa da vida e com dimensões libertadoras do homem em relação as maiorias, devam expandir seus domínios do os signos do Direito, não ignoramos que ordinariamente são as elites que detém mais sucesso na manipulação e domínio do Direito. Por esta razão, tratar de uma sociologia das profissões jurídicas pode ser interessante para que aprendamos sobre as formas da indústria da razão desses sujeitos e, ainda, de como são tratados os conflitos sociais que ingressam nos domínios pantanosos do Direito.

A roupagem formal do Direito esconde fenômenos antropossociais (TURNER, 2008, p. 27), camuflando diferentes lutas pelo domínio no interior do próprio campo jurídico, o que evidencia quadros e esquemas mentais, exibindo um tipo específico de racionalização do pensamento. O Direito é um campo que organiza as dimensões sociais através de uma linguagem própria que traduz, ao seu universo, determinadas operações e procedimentos, o mundo é, portanto, “juridicizado”.

A contribuição de Bourdieu evidencia uma leitura de racionalização do mundo pelos “óculos” do próprio Direito, fazendo aparecer engenharias internas de um campo simbólico relativamente autônomo e que se entende fechado e retro-alimentante, o qual é atravessado por consolidações internas, códigos, homologações e lutas específicas. Enquanto ferramenta analítica, Bourdieu apresenta um esquema para entender o espaço interno do Direito, que engloba e se direciona restritivamente o próprio Direito.

O campo é um microcosmo de luta simbólica entre classes, que envolve lógicas de produção e luta do e por poder, os quais indicam processos de dominação, que se conectam a posições e interesses das classes dominantes no campo (BOURDIEU, 1989, p. 10-2), o que determina as estruturas de distribuição de honra social aos atores (WEBER, 1999, p. 149).

O poder simbólico é uma força irreconhecível transformada em legítima e que se exerce para além das formas energéticas que descrevem as relações sociais de força, transformando diferentes capitais, enquanto fichas, que são um ter ou um haver que se permita converter em poder, enquanto formas de capital simbólico. Para Bourdieu, este tipo de poder atravessa as relações sociais mais básicas e determina uma justaposição na correlação de força entre os grupos. Tal atravessamento é invisível e dá suporte para a produção das ideologias, que traduzem as percepções

universais de um determinado grupo e que é exercido com a cumplicidade dos sujeitos que o exercem e que a eles estão sujeitos (BOURDIEU, 1989, p. 6-15).

Para Bourdieu, o poder simbólico é a condição de possibilidade de constituição de enunciados, determinando “[...] fazer ver e fazer crer, de confirmar ou transformar a visão de mundo e, deste modo, a ação sobre o mundo, portanto o mundo”. E o autor segue, indicando que este é um “[...] poder quase mágico que permite obter o equivalente daquilo que é obtido pela força (física ou econômica) [...]”. A condição do exercício do poder simbólico é seu reconhecimento, que é ignorado como arbitrário pelos membros do campo (BOURDIEU, 1989).

O campo é um universo relativamente autônomo de relações específicas e objetivas. Tais sistemas simbólicos podem ser produzidos pelo conjunto do grupo ou por um corpo de especialistas (BOURDIEU, 1989, p. 12). Weber (1999, p. 101) ratifica este entendimento quando ressalta que a diferenciação da esfera jurídica depende de um alto grau de racionalidade específica da técnica jurídica e de uma estrutura formal e lógica que o torna meio de dominação por excelência

Foi o Direito Romano responsável pela racionalização das técnicas jurídicas, que consolidou o campo jurídico enquanto espaço de poder dos doutos certificados pelos diplomas universitários, o que consolidou o ideal de que aquilo que os especialistas não conseguem “pensar” ou “construir” não detém existência jurídica (WEBER, 1999, 128-9).

Para Bourdieu (1989, p. 11-3), no campo os instrumentos simbólicos detêm função política de imposição e legitimação da dominação de uma classe sobre outra, seja pela capacidade de produzir ideologia via ideólogos conservadores, seja pelos efeitos da dominância derivado da detenção do capital econômico, ambos os fenômenos produzem capital simbólico ao espelho daqueles que o produzem pela via da “violência simbólica”. O campo é, portanto, um espaço simbólico de disputa de poder, pela predominância e hegemonia.

Os processos de enraizamento e reprodução dos sistemas simbólicos estão estruturados fortemente na base do campo. Aqueles que dominam o campo naturalmente produzem e determinam sua formatação e os procedimentos de retroalimentação frente aos opositores, por isto que Bourdieu (1989, p. 9) ressalta que os sistemas simbólicos são estruturantes porque estão estruturados.

Para este estudo, vale destacar que “o campo jurídico é o lugar de concorrência pelo monopólio do direito de dizer o direito [...]” (BOURDIEU, 1989, p. 213), assim, o interesse e os esforços dos atores envolvidos estão direcionados para este fim. Essencialmente é um campo dominado pelos especialistas orientados para dominação e hegemonia do poder, o qual é sempre expresso sob a linguagem jurídica, que representa uma linguagem de poder e, inclusive, o próprio poder (ALMEIDA, 2004, p. 11).

Para compreender o campo jurídico é necessário entender sua gênese social, o que nos permite entender as pré-disposições e crenças que o sustentam. Com isso, podemos entender o jogo, as regras e as linguagens que o determina, que são tornadas como “necessárias” para o desenvolvimento das interações simbólicas e direcionam a engenharia da própria máquina produtora de artefatos e, por consequência, cria gatilhos cognitivos para entender o próprio artefato simbólico (BOURDIEU, 1989, p. 69).

O campo jurídico é essencialmente orientado por um conjunto formalizado de determinações que pretendem construir uma estrutura a partir da sua autoimagem, orientada para a absoluta autonomia da forma jurídica em relação ao mundo social. As noções instrumentalistas do Direito o concebem enquanto reflexo e utensílio que serve aos interesses e ideologias dominantes (BOURDIEU, 1989, p. 209). O campo do Direito se articula, para Bourdieu (2004, p. 105), através da violência simbólica, pois é a forma pela qual a força age, sem ser percebido enquanto força, mas fazendo-se reconhecer, aprovar e aceitar pelo grau de universalização

Hans Kelsen (1999) buscou constituir uma ciência jurídica voltada para o mundo das normas jurídicas, produzindo um constructo que direciona o Direito para um sistema fechado e autônomo, orientado por regras relacionais hierárquicas e pela validade das normas.

Frente a tais indicativos, Bourdieu provoca-nos ao romper a ideologia da independência jurídica sem cair no determinismo inverso. É preciso levar em conta aquilo os quais as duas faces ignoram, reconhecendo, de um lado, a relativa independência do campo às pressões externas e, de outro, as implicações que são exercidas nas autoridades jurídicas, as quais são forjadas na concepção da violência simbólica pela luta do monopólio das estruturas de Estado combinado com o uso da força (BOURDIEU, 1989, p. 211).

A inerência de uma percepção de legitimidade jurídica própria, externamente reforçada, e com capacidade exclusiva de interpretar um *corpus* de textos que contém a legitimidade exclusiva da visão de justiça é o que imputa aos juristas a ilusão que o domínio das técnicas revela o justo e, portanto, a autonomia do sistema Direito (BOURDIEU, 1989, p. 213).

Internamente, as práticas jurídicas se orientam a partir de dois vieses, por um lado estão presentes elementos de estrutura que culminam na concorrência intra estrutural e, de outro, a lógica e espaço das possíveis criações jurídicas. Esta pretensão estatutária do campo, sustentada por um ideal de coerência interna, geradora de convergência, cumulatividade e cumplicidade, é o que orienta a coerência e conjunto dos agentes na produção de bens e serviços jurídicos (BOURDIEU, 1989, p. 212-6).

A ciência jurídica percebe-se enquanto refém de uma autonomia do seu sistema de normas e das relações entre elas. Sendo assim, Bourdieu conclui que a hermenêutica (enquanto sistema de interpretação do *corpus* normativo) não detém uma finalidade em si mesma, pois é, em verdade, uma prática que mantém sua eficácia à custa das restrições da própria autonomia do campo. As interpretações dos textos jurídicos camuflam lutas, e a leitura destas é uma maneira de apropriação das forças simbólicas que nele se encontram de maneira potencial. A atividade de interpretação está regulada por fortes princípios de hierarquia do judiciário, onde se interpreta a partir de orientações unanimemente reconhecidas. Essa hierarquização é o que reforça a disciplina do *habitus* (BOURDIEU, 1989, p. 213-4).

O *habitus* é um conceito importante para que entendamos o movimento dos atores no campo simbólico, assim como, as padronizações das ações dos mesmos. Bourdieu entende “[...] o *habitus*, como indica a palavra, é um conhecimento adquirido e também um *haver*, um capital (de um sujeito transcendental na tradição idealista) o *habitus*, a *hexis*, indica a disposição incorporada, quase postural [...]”. As ações e tomadas de decisões (reiteradas, treinadas e repetidas) não necessitam de um raciocínio prévio para se orientar e situar o ator no espaço. É uma noção para referir-se a um funcionamento sistemático do corpo socializado. O *habitus* é um esquema de disposições mentais e práticas, assim como, é um fundamento objetivo de condutas regulares para comportamentos em determinadas circunstâncias (BOURDIEU, 2004).

Pode parecer que o *habitus* seja algo mecanizado pelas inclinações acima. Mas, pelo contrário, o *habitus* é e está suscetível à novidade e à incorporação e transformações das práticas. O caráter dele é reprodutivo em essência, assim, suas transformações e mutações seguem um tempo próprio.

[...] O *habitus* está intimamente conectado com o fluído e vago. Espontaneidade geradora que se afirma no confronto improvisado com situações constantemente renovadas, ele obedece a uma lógica prática, a lógica do fluído, do mais-ou-menos, que define a relação cotidiana com o mundo. (BOURDIEU, 2004, p. 98).

Explicamos o *habitus* para retornar as relações do campo jurídico. Os agentes neste reproduzem as práticas consolidadas e consagradas historicamente pelos membros, as reiterando e reforçando, pois, a sua manutenção é o que mantém a exclusividade do campo e de suas práticas, que só podem ser manejadas pelos especialistas tecnicamente treinados.

No campo jurídico, não diferente a outros, o reconhecimento de autoridades enumeradas é componente reforçador do *habitus*. Essas autoridades representam aqueles que enunciam e podem criar enunciados passíveis de reprodução enquanto técnica jurídica. O campo jurídico apresenta uma eterna concorrência pela honra social entre seus atores, que produzem aspirações, pressões e reivindicações no sentido de determinar as tendências e os efeitos da generalização (BOURDIEU, 1989, p. 250).

Um dos elementos bem delimitado do repertório de técnicas exclusivas dos especialistas do campo jurídico é a linguagem peculiar, repleta de exclusividades compreensíveis somente aos pares. A operacionalização dos termos é esgrima retórica que visa produzir dois efeitos primordiais, quais sejam: (1) da neutralização, através de construções sintáticas de passividade e frases impessoais, os quais reforçam a noção de sujeito universal, de imparcialidade e de objetividade e a; (2) da universalização, o qual emprega a atestação oficial e da autorreferência, do uso do indefinido, do presente intemporal, os quais prescrevem a omnitemporalidade e generalidade das regras do Direito, fazendo referência a valores transubjetivos que pressupõem o consenso ético, recurso que deixa pouco lugar para as individualidades. A autonomia deste campo está longe de ser só ideológica, pois é uma autonomia real do pensamento e que norteia as práticas dos atores (BOURDIEU, 1989, p. 215-6).

Há elementos internos do campo que são produzidos por atores externos, como as regras e os regulamentos formulados pelo parlamento, ou os atos regulamentares produzidos pelo executivo. Mas o campo não os recebe inanimadamente, pelo contrário, são os atores animados, colocados de forma reativa, resistente, divergente e que acionam recursos próprios da hierarquia do campo que colocam em xeque a significação dos *corpus* textuais. Os textos detêm uma característica crucial, qual seja, a elasticidade, que os atribui um nível de indeterminação que permite tomar vários caminhos para a atribuição de diferentes significados sem que nenhum deles (os atores) restem devedores da metodologia jurídica. Há diversas formas legítimas de sustentar esquemas de significação para o mesmo *corpus* textual sem perder legitimidade e condição de universalização. A hermenêutica é atividade que dispõe de uma grande liberdade metodológica, o que, ao mesmo tempo, lhe retira eficácia científica metodologicamente norteadora. É vão buscar isolar o método no Direito, pois suas regras e direcionamento poucas vezes levam a possibilidade de aplicação idêntica em casos diversos, pois nunca há dois casos idênticos (BOURDIEU, 1989, p. 217-23).

Os juristas exploram a polissemia das palavras inscritas nas leis, restritiva ou extensivamente, de acordo com o interesse em jogo. A atividade interpretativa está sempre revestida de uma hipotética vontade do produtor das leis, mas nunca do mundo, dos valores e da individualidade de quem decide/julga (BOURDIEU, 1989, p. 224-5), na verdade, na ordem discursiva vigora a narrativa da imparcialidade, justiça e interesse geral.

Se o campo jurídico é o espaço exclusivo dos especialistas, os não-especialistas são necessariamente extirpados e destituídos de voz, pois retro-traduções da linguagem de poder para a linguagem comum são proibidas, na verdade os fatos e a linguagem comum apresentam sua complexidade ao Direito, que os traduz para a linguagem jurídica, retirando, em verdade, seus níveis de profundidade. A lógica é produção de uma codificação segregadora do mundo comum. Situação que, para Bourdieu (1989, p. 226), é crucial para determinação das relações de poder

A linguagem jurídica traduz ao espaço judicial o fato neutralizado, já que os juristas os “limpam”, reapresentam sua versão destituída de amor, ódio, desprezo e outros sentimentos. Os sujeitos são inviabilizados nesse processo de tradução e o juiz não os vê e não pode, nessa percepção, analisá-los sem se afetar.

No espaço judicial os protagonistas são os juristas, os sujeitos de carne e ossos são enterrados por diversas camadas de petições, despacho e decisões. Assim, o diálogo dos interessados se dá via mediadores (os especialistas), no qual o conflito pode manifestar-se publicamente de forma regulada e procedimental. Os peritos racionalizam os conflitos sociais inconciliáveis em espaços reconhecidos e através de linguagens exclusivamente codificadas (BOURDIEU, 1989, p. 227-8). O processo, a partir da crença da judicialização como única conciliação possível para a estabilidade da ordem social, caminha para a produção da sua verdade. Farias Júnior diz que os tribunais são convocados quando o sistema político não consegue ou não quer resolver a questão, ocorrendo então o que Boaventura (2016) chamou de “tribunalização” dos conflitos sociais, principalmente no nosso caso, onde nos parece que a articulação de lobistas, banqueiros, políticos conservadores, empresários rurais, e outros, não estão conseguindo lograr êxito em outras arenas para limitar os direitos territoriais.

No processo jurídico, os interessados perdem o controle da apropriação direta da causa/situação de fato, ao passo que, aceitam tacitamente que o conflito, neste espaço, pode ser resolvido. Entrar no jogo significa renunciar à violência física e às formas simbólicas de violência (BOURDIEU, 1989, p. 229), aceitando que não possui as condições de falar por si só e que se necessita do jurista-perito para se fazer ouvir, pois só este detém condições para escolher as palavras certas a serem ditas. (WEBER, 1999, p. 86).

O processo jurídico torna o fato social em fato jurídico linguisticamente regulado (BOURDIEU, 1989, p. 230), onde a luta de interesses é pacífica e ligada por determinadas “regras do jogo”, que são fixas e invioláveis (WEBER, 1999, p. 101). O Direito confere aparência jurídica às ações/relações sociais em choque ou consensuadas, a partir de disposições jurídicas construídas e coordenadas, assim, está formada aí a “relação jurídica” - situação juridicamente ordenada/situação racional do mundo. (WEBER, 1999, p. 12).

No processo, o caso, os fatos e as vozes chegam alteradas, são sufocadas e perdem-se no caminho, daí a importância das anomalias, das lacunas que se abrem na documentação, rompendo a unidades e fazendo criar conteúdo mítico, possíveis ou não de serem filtrados, criando versões e possibilidades hermenêuticas (GINZBURG, 2012).

O processo é uma maneira de fazer a guerra sem sangue e morte física, essa guerra é regulamentada, transformando-se em um ritual solene carregado de mecânicas e hábitos pretéritos conservados, que são os usos e costumes tribunalícios consentidos enquanto ferramenta de controle social, que são elaboradas externamente ao próprio processo, mas que são essenciais para verificar a regularidade do próprio rito, e isto se presta enquanto transmissor da própria justiça, onde se operam mecanismos com orientação diretiva, tais como acusação, defesa e sentença, que se arquitetam entre um cenário repleto de signos, como a distribuição do mobiliário, a cruz e os microfones, a elevação da posição do juiz, tudo converge para criar um contexto de hierarquias, divisão de papéis e de competências, reforçando a crença na autoridade e na eficácia/eficiência da já citada justiça, destinado sempre a assegurar e garantir a ordem (MOREIRA, 2001).

O Direito faz separar o mundo em duas dimensões possíveis, o “mundo do Direito” e o “mundo dos fatos”, o que bem denota essa perspectiva de autonomia do campo jurídico. Quando o fato social é traduzido ao espaço jurídico ele perde sua essência e ganha outra. Ele sai do universo do real e ingressa em outro universo jurídico, neste segundo mundo há regras próprias, a forma de fala e condução das situações se descolam dos meios ordinários das relações sociais de conflito e respeitam procedimentos próprios do “mundo jurídico” - o mundo jurídico é uma esfera autônoma.

A produção do campo jurídico é inseparável ao monopólio sobre a produção e comercialização dos produtos e serviços jurídicos. As restrições de acesso aos códigos fazem parte do poder de dizer quais e como os conflitos podem entrar no campo jurídico, determinando sua forma e revestimento, mediante a seleção de propriedades pertinentes definidas pelo operador, o qual reduz a realidade à sua definição jurídica (BOURDIEU, 1989, p. 233).

Na perspectiva de Bourdieu, é extremamente importante para o campo delimitar a distância entre os especialistas e os profanos, situação que se opera através de uma elevada tecnicidade do funcionamento do campo jurídico. Na lógica da distribuição do poder simbólico, a estrutura do judiciário é uma configuração que consagra determinadas repartições do poder no próprio campo, e a sua capacidade de nomeação, ou seja, de dizer o Direito, é socialmente reforçado e proclamada à vista de todos e em nome de todos, resgatando o ideal de universalidade que o

consagra. O poder de nomeação dos objetos jurídicos desenlaça aquilo que Bourdieu (1989, p. 234-40) chama de “efeito mágico da nomeação”, que é um ato de força simbólica que só é bem-sucedido porque está bem fundado na realidade, já que goza de um acordo tácito ou parcial que responde, pelo menos em aparência, as necessidades e interesses

Por esta dimensão, a formação quilombola passa por um processo de nomeação enquadrada dentro das categorias jurídicas e administrativas, as quais compartilham determinados elementos comuns, além disso, um desses elementos é a própria condição de desrespeito, que deve ser constatado publicamente e, por esta razão, compensado, culminando em um processo de objetivação política, com a consequente fixação territorial. As ferramentas antropológicas são convertidas em mecanismos do campo jurídico, que delas se apropriam e emprestam seus signos, convertendo-as em ferramentas do próprio direito (ARUTTI, 2006).

A linguagem jurídica desafia o conteúdo dos termos correntes emprestando-lhes outros sentidos, além de inventar outros termos técnicos para termos correntes (BOURDIEU, 1989, p. 230), garantindo a não comunicação do campo com o não-especialista, que é submetido numa relação de dependência com o especialista.

A universalização é o mecanismo pelo qual o Direito exerce a dominação simbólica, pois esta desencadeia a normalização da atuação codificada no mundo, assim como aumenta o efeito social de uma cultura legítima reforçada pela coerção jurídica (BOURDIEU, 1989, p. 246). Este fenômeno é reforçador da estabilização de um estilo e visão de mundo vivido pelos que dominam o campo.

O mecanismo da codificação é muito eficaz, pois institui a objetividade das regras jurídicas que são expressamente apresentadas. Neste sentido, Weber ressalta que é a codificação que permite que a técnica jurídica confeccione produtos mecânicos nos procedimentos de resolução dos conflitos (1999, p. 128). A objetivação das regras jurídicas é o movimento de realizar registros sob a forma de disposições e esquemas classificatórios, cujos produtos são coerentes (BOURDIEU, 2004, p. 100). Estas máquinas produtora de códigos, sistemas de signos e significantes, são esquemas que governam as condutas por detrás dos discursos. Chies e Moura (2005, p. 23), citando Bourdieu, estabelecem que a linguagem jurídica específica do campo produz efeito similar ao código interno de um sistema autopoietico, com monopólio das estratégias de produção e comercialização do Direito.

Estas conexões se mantêm estáveis já que existe um código compartilhado e explícito, o que permite que os agentes associem os mesmos sons, termos, sentidos, conceitos e sentenças de forma constante e homogênea - é o que Bourdieu chama de “homologação”: “Homologar, etimologicamente, significa assegurar que se diz a mesma coisa quando se dizem as mesmas palavras, significa transformar um esquema prático num código linguístico de tipo jurídico” (BOURDIEU, 2004, p. 103). A homologação torna possível uma arquitetura racional ao Direito, que reúne neste “[...] a força do universal, do lógico, do formal, da lógica formal, e da força do oficial” (BOURDIEU, 2004, p. 105), conferindo previsibilidade e calculabilidade ao Direito, onde seus agentes podem contar com um sistema coerente e sem escapatória, que torna possível prever relativamente os efeitos da obediência e transgressão à norma (BOURDIEU, 1989, p. 250), mesmo que a preço da simplificação e abstração (BOURDIEU, 2004, p. 105). Este código só é acessível e exercido pelos peritos, detentores dos mecanismos de luta jurídica.

Interessante voltar à crítica de Menocchio, que caracterizou a utilização da linguagem jurídica enquanto “traição dos pobres”, pois este configura uma língua burocrática e sacerdotal, como o latim: “Na minha opinião, falar latim é uma traição aos pobres. Nas discussões os homens pobres não sabem o que se está dizendo e são enganados. Se quiserem dizer quatro palavras, têm que ter um advogado” (GINZBURG, 1987, p. 51). Os inquisidores da idade média são os mesmos do presente, continuam querendo a ignorância do leigo no curso do processo. O sistema jurídico se opera por mecanismos de violências simbólicas, que são traduzidos em violências interpretativas (VIEIRA, QUITANS, CARLET, 2017), que no nosso estudo serão evidenciadas no enervamento do direito étnico-quilombola pela via judicial.

Ocorre que o monopólio dos códigos internos autopoieticos manipulam a comercialização dos serviços jurídicos, o que impede a absorção da complexidade da realidade. Este é o preço para tornar o direito operacional e compatível com as formas hegemônicas do exercício do poder. Contudo, essas estratégias são formas de dotar o Direito de grau de tolerabilidade, buscando fundamentar a perspectiva de legitimidade social do mesmo (CHIES, 2005b).

O campo é relativamente estável, mas existe tensão nas fronteiras internas entre dominados e dominantes, as quais podem sempre entrar em ebulição e desencadear novos conflitos. O campo sente as pressões e ataques internos e

externos, os quais impactam diretamente na formação do corpo de especialistas, na sua reprodução e na formatação das lutas (BOURDIEU, 1989, p. 252).

Retornando a questão da codificação, está se apresenta enquanto controle lógico da coerência, que se mostra de maneira formalizada (BOURDIEU, 2004, p. 100), ou seja, lógica, sistematizada e orientada por uma disposição relacional de regras, consistente, firme e sem lacuna (WEBER, 1999, p. 12). A formalização dá ao Direito uma forma reconhecida, aprovada e legítima. Esta codificação permite mudar a natureza dos fenômenos sociais através de esquemas linguísticos dominados no nível dos códigos gramáticos, mediante um trabalho de tradução, que se opera numa ordenação do capital simbólico que assegura uma determinada disciplina e comunicação. Codificar é acabar com o vago e fluído, é o ato de traçar e desenhar fronteiras em cortes nítidos e claros, possibilitando consensos controlados (BOURDIEU, 2004, p. 100-3).

A dimensão da universalização, que faz visíveis e públicas todas as regras e atos jurídicos, é o que Bourdieu chama de oficialização (2004). Conferindo a sensação geral de que o espaço jurídico é legítimo para a resolução dos conflitos sociais.

Parte das lutas internas do campo é derivada do fato de que nem tudo está homologado. A homologação não põe fim a todas as discussões, nelas ainda subjazem contestações e negociações constantes (BOURDIEU, 2004, p. 104), que ficam silenciadas até novas flexões do campo, que levam a revisão e reconsiderar posições.

Vale ainda lembrar que as relações jurídicas são orientadas pelo dualismo (WEBER, 1999, p. 12) maniqueísta (bom e mau), isto significa dizer que a os fatos sociais são traduzidos e construídos juridicamente, em narrativas contrapostas, com necessária eliminação das contradições internas e que ratificam a imperfeição da narrativa do oponente (WEBER, 1999, p. 129).

A autonomia do procedimento jurídico pode ser demonstrada quando ressaltamos a necessária dependência do andamento do processo jurídico ao movimento/atos dos especialistas jurídicos que representam os interessados. O juiz não produz prova e não se permite procurar elementos fora dos “autos” disponível a seu alcance, o qual é unicamente recheado pelo conteúdo ofertado pelos especialistas-representantes - o velho jargão jurídico indica o que não está nos autos

não está no mundo. A busca pela verdade está limitada ao limite dos dados processuais que as partes juntam aos autos (WEBER, 1999, p. 102).

A racionalidade jurídica que se apresenta pura é incapaz de dialogar com os ruídos sistêmicos e, toda vez que arrazoados sociológicos e econômicos são trazidos para explicar o funcionamento jurídico, destronando a exclusividade dos conceitos jurídicos, este perde força e o culto ao especialista e ao racionalismo jurídico perde instância (WEBER, 1999, 153). Quando estes ruídos atravessam o Direito, seu movimento imediato é rechaça-lo, descarta-lo ou absorvê-lo. Nesta última hipótese, o Direito o absorve, dá-lhe roupagem jurídica, traduzindo-o para o seu código, para na sequência, apagar os rastros do passado, assim, logo nada mais resta da sua natureza originária, temos então um novo conceito estritamente jurídico.

Qualquer demanda por descentralização da gestão do Direito, de implicações democráticas sobre sua finalidade e de exigência pelos leigos de uma justiça compreensível a eles representa a subversão da ordem de dominação (WEBER, 1999, p. 153), por isso, é combatido por todos os membros do campo.

A língua representa uma relação de poder, então o discurso supõe-se um emissor legítimo dirigido a um destinatário legítimo, reconhecido e reconhecedor de postos específicos, onde se deve utilizar a linguagem coerente e adaptada a situações determinadas, o que pressupõem domínio prático tanto das situações quanto da linguagem acionável (ORTIZ, 2013, p. 146-9).

As estruturas linguísticas seguem os padrões dos campos os quais são produzidas, representando as expressões particulares da estrutura das relações de força nele existente. Os locutores conseguem mudar a operação dos registros linguísticos na medida da sua extensão de seu domínio no campo, assim, conseguem manipular com maior ou menor liberdade o capital linguístico, possibilitando, inclusive, a conversão de outros capitais no interior do campo (ORTIZ, 2013, p. 147-60).

### 3. OS MOVIMENTOS SOCIAIS E OS RURALISTAS

Esta parte tem como foco apresentar uma polarização no campo social e como está dicotomia atravessa e tece sentidos no campo jurídico. Para isso pretendemos consolidar o perfil de atores sociais e descrever características que os mobiliza e os situa enquanto sujeitos protagonistas de discursos e ações. Primeiramente vamos tratar sobre a teoria dos movimentos sociais, já que caracteriza uma classe de atores sociais que estão engajados nas lutas que serão articuladas no campo jurídico.

Um ponto de partida importante é demarcarmos uma categoria que utilizaremos durante todo o presente estudo, assim a categoria “ator social” será utilizada a designar os sujeitos individuais ou coletivos que se mobilizam e se posicionam no campo a partir de matrizes impulsionadoras de ações e pensamentos.

Alan Touraine indica que os “sujeitos” são aqueles *corpus* existenciais que se sentem responsáveis por si e pela sociedade, através de uma experiência vivida, que se esforça para explicar e apresentar uma proposta de organização. Touraine diferencia indivíduo de sujeito, o primeiro seria uma tela de projeção de perspectivas e desejos, sem garantia de identidade e enfraquecido em relação a um possível universo comunitário, de outro lado, o sujeito é quem se revolta contra essa situação, em um cenário de confronto e debate (*apud* FERREIRA, 2017).

Paralelo a perspectiva de Touraine, Croizer e Friedberg citam que a categoria ator/agente representa um indivíduo que age estrategicamente, manipulando possibilidades e potencializando resultados, com lugar e posição dinâmica nas relações de poder. Já na concepção de Bourdieu, os sujeitos sociais agem performaticamente a partir de necessidades dentro de um sistema estereotipado, no interior de um sistema em movimento, a partir das modificações e alterações nas regras e normas sociais. O sujeito de Bourdieu é um sujeito cativo ao sistema, amordaçado na ilusão e conformado na inoperância da agência<sup>19</sup>. Fairclough, por sua vez, apresenta o sujeito não como assujeitado completamente, mas que pode e consegue, por vezes, se contrapor a dominação e provocar mudanças sociais, ao mesmo tempo, é moldado em sistemas discursivos (*apud* FERREIRA, 2017).

Enquanto Touraine liberta o sujeito, colocando-o enquanto protagonista da mudança, Bourdieu os amarram nas pré-disposições estruturais e, ainda, Croizer e

---

<sup>19</sup> Considerada esta como a capacidade humana de agir, atuando de forma construtiva e ativa, que permitem construir o campo

Friedberg, que o transforma em um estrategista consciente. Longe de querer desenvolver uma teoria sobre sujeito, indivíduo ou ator social em sentido estrito e, com isto, mergulhar no terreno pantanoso que é discutir com profundidade a construção das categorias nos macrossistemas epistemológicos de cada um dos autores supramencionado, pois esse trabalho não é filiado a nenhuma macroteoria pré-constituída, embora possa por elas circular.

É claro que a aplicação fechada de um ou outro conceito de sujeito inclina o processo analítico para um corredor acadêmico particular, então, aderimos por aqui então a um projeto categórico híbrido, onde o “ator” tem potencial protagonismo, mas as vezes está encurralado nas esquinas das estruturas das tramas sociais, mas que, eventualmente, decifra o mapa dos esquemas sociais e consegue criar espaços de possibilidade ao mesmo tempo em que continua enredado em outras teias de significados estruturados.

Os atores sociais longe de serem identidades coletivas harmônica e homogênea, os lugares são constituídos pelo e nos conflitos de determinação singular no plano endógeno. Quijano diz que os sujeitos coletivos se constituem em espaços onde se operam dinâmicas conflitivas continuadas, mas também descontínuadas, que fazem revelar processos sociais de vitória, resistência, avanços e retrocessos, onde são definidas alianças e traições, persistências e deserções. O resultado disto é a produção de padrões de memória que são resultado do conflito, que definem as classificações sociais nos processos de dominação e exploração, onde os atores assumem papéis específicos.

### **3.1 UM CONTEXTO PREAMBULAR**

Começamos aqui, portanto, buscar estabelecer um contexto que conduz a produção de subjetividades *in terrae brasilis*, onde a questão quilombola se apresenta enquanto um desafio social, político e jurídico. Para isto, tratar sobre as raízes organizativas do Estado brasileiro podem indicar e preparar o olhar para o que se apresenta na sequência. Com isto não pretendemos fazer a arqueologia (ir, destrinchar, indicar e identificar as provas mais cabais do histórico da formação do Estado brasileiro) da formação social brasileira desde os primórdios da colonização,

mas somente desenhar um contexto de conjugação que nos auxiliará na compreensão daquilo que se pretende estudar.

Fernando Prioste (2017) diz que o capitalismo transformou os sujeitos em assalariados na Europa, mas, ao mesmo tempo, nas Américas, o projeto colonial expropriava os povos da terra e, portanto, das suas condições de vida. Àqueles que vivem da terra só tem espaço no capitalismo quando são expropriados desta e estão em condições de se tornarem força de trabalho explorada. Assim, Prioste, citando Souza Filho, registra que no capitalismo a terra é um espaço vazio de vida e transformada em componente econômico da mercadoria, e que a ela transfere seu valor, assim, quanto mais vazia a terra, mais valor ela tem no capitalismo

Não foi o capitalismo o responsável pela propriedade privada, mas foi a associação do capitalismo com as ideais liberais que serviram aos propósitos da burguesia, albergando a locução protetiva do Estado para com a propriedade privada e com o acúmulo progressivo de capital, além da garantia dos contratos, como única forma de garantir a vida pacífica em sociedade.

A propriedade privada para John Locke (2019) a propriedade é um processo de conexão do indivíduo com o trabalho e com o resultado que extrai do esforço empenhado, assim, é através do trabalho que se empenha na terra e na sua melhoria que se justifica a própria propriedade.

No Brasil, a propriedade privada começa com as Sesmarias como meio para impedir que qualquer pessoa se apossasse da terra, permitindo que somente aqueles alinhados aos interesses da coroa portuguesa tivessem acesso à terra. Por este regime, obrigava-se quem possuía a terra a cultivá-la e quem não a tinha, que trabalhasse para terceiros que a tinham, com a possibilidade de punição prevista em lei (PRIOSTE, 2017).

A ocupação do Brasil foi inicialmente focalizada na busca de ouro e prata, os *plantations* só foram considerados rentáveis no século XVII (GERONDER apud PRIOST, 2017), assim, quem recebia a sesmaria, recebia também poderes jurídicos e políticos, respondendo somente a coroa. Com isto, as terras eram destinadas a terceiros em frações menores, com fim de exploração das riquezas. Já com os *plantations*, o cultivo da terra era explorado em alinhamento com os interesses da coroa, principalmente através da monocultura da cana de açúcar, onde se erguiam engenhos, com mão de obra escrava (PRIOSTE, 2017).

A consolidação da exploração territorial brasileira se deu a partir da mercantilização escravista, que foi bastante lucrativo para a metrópole, razão a qual o fluxo e comércio de negros foi incentivado. A negro não tinha direito algum a terra ou qualquer outro, tanto é que quando fugiam e formavam agrupamentos autônomos, eram imediatamente combatidos (PRIOSTE, 2017).

As sesmarias foram extintas com a independência em 1822, mas não foi suficiente para alterar o cenário de exploração, assim, a lei de terras em 1850 transformou a posse em propriedade, condicionando sua realização pela compra, o que consolidou seu tratamento como mercadoria. A lei de terra tinha como intenção impedir o acesso à terra do colono pobre, segundo Prioste (2017).

A abolição foi um processo lento, gradual e seguro para as elites escravocratas brasileiras, primeiro pela Lei Eusébio de Queirós de 1850, que aboliu o tráfego negreiro, depois a Lei do Ventre Livre, em 1870, que determinou a liberdade dos filhos dos escravos a partir de 1871. Em 1870, Perdigão Malheiros propôs uma lei visando alforriar os escravos do Estado, conferindo-lhes lotes de terras do Estado ou devolutas, mas nunca nas privadas. Contudo, essa lei nunca foi aprovada (PRIOSTE, 2017). Esse argumento foi levantado na ADIn, como veremos mais adiante, onde o quilombo só deve ser titulado em terra pública, nunca nas privadas.

O sistema escravagista foi necessário nas Américas para impedir que as pessoas se apropriassem da terra e passassem a viver dela, e quando fizeram, foram tratadas como criminosos. Mesmo com a abolição formal pela lei Aurea, o feito não conseguiu transformar o contexto e perpetuou a dominação racial (PRIOST, 2017).

A fundação “a lá lusitana” do Estado brasileiro vai ao encontro da doação de grandes porções de terras, pela coroa portuguesa, a seus nacionais propensos a colonização das terras brasileiras, assim como, a formação desses latifúndios através da ampliação da lógica escravista do trabalho e a cumplicidade entre o privado e o público. Os territórios foram sendo tomados de assalto dos índios, “mas também na violência contra o trabalhador do campo e na manipulação eleitoral de grande número de pessoas tendo como base as políticas do favor” (BARCELOS, BARRIEL, 2009, p. 4).

A Lei 601 de 1850, conhecida como “Lei de Terras”, tornou a terra uma mercadoria, reconhecendo a propriedade aos herdeiros das capitâneas e vislumbrando a compra onerosa como o único meio de acesso à terra (BARCELOS, BARRIEL, 2009,

p. 5; CARDOSO, 1987). Com isso, os processos de expulsão de comunidades tradicionais se tornaram práticas reiteradas, consolidando a expulsão e o extermínio dos grupos étnicos como o mecanismo rotineiro. É, possível ver aí uma classe de ação social que “[...] objetiva ampliar o estoque de terras comercializáveis e reestruturar o mercado de terras por meio da incorporação das terras “liberadas” (ALMEIDA, 2016, p. 48, grifo do autor).

O assédio constante do latifúndio criou um cenário de resistência, com muitos conflitos eclodindo no campo, com a resistência de vários camponeses e comunidades étnicas, opondo-se aos assédios dos proprietários, que os consideravam como ocupações irregulares.

Nas áreas rurais, a desinformação, o esgotamento das terras, o aumento demográfico e principalmente a chegada avassaladora das agroindústrias vão ampliando, ao longo dos anos, os níveis de conflito, o êxodo e a desagregação dos grupos familiares, ao longo dos anos, os níveis de conflito, e, com eles, também os estigmas e as intolerâncias étnicas (LEITE, 2008, p. 968).

A lógica do conflito e da perseguição das comunidades étnicas faz parte da estrutura do Estado, uma aliança histórica deste com os grandes proprietários para expulsar os camponeses (BARCELOS, BARRIEL, 2009, p. 5). Com isso queremos indicar os canais estreitos de conexão entre o Estado e o capital privado, a partir de uma política da tutela, do favor e do império da confusão entre o público e o privado.

O colonialismo percebia os povos e os homens em dois blocos bem distintos, os civilizados e os primitivos/selvagens, esses segundos foram imputados como incapazes de autodeterminação. As principais estratégias foram o estrangulamento das identidades étnicas a nível ideológico e prático, o controle geográfico, a não concentração de indivíduos de mesma etnia, a neutralização das linguagens africanas, forçando a aprendizagem do português, buscavam tornar inoperante as interações identitárias, levando ao esvaziamento das identidades étnicas (BANDEIRA, 1991).

Frente à iminência da abolição, a proibição de tráfico de negros e a lei do ventre livre, viu-se a possibilidade de um colapso na organização da força de trabalho interna brasileira. Neste sentido, editou-se um marco legal para regular as novas relações de trabalho, as quais deveriam ser formalizadas. Assim, em 1879 criou-se uma lei que regulava a forma das relações de trabalho, através de contrato de locação da força de trabalho, esta lei fazia distinção entre estrangeiros, brasileiros e libertos, regulando as

obrigações específicas, onde, respectivamente, podia-se contratar por 5, 6 ou 7 anos (BANDEIRA, 1991, p. 16), além de uma miríade de dispositivos de penalidades. Contudo, tendo que remunerar a mão-de-obra, os senhores da terra preferiram pagar salários aos brancos italianos, alemães e outros, do que remunerar seus ex-escravos.

Mesmo libertos, aos negros restaram o legado da diferenciação interna, pois, embora gozassem formalmente de todos os direitos (Constituição de 1981), o Estado não reconheceu quaisquer tipos de obrigação e responsabilidade de ressarcimento em relação aos processos históricos de opressão (BANDEIRA, 1991, p. 17).

Os quilombos são um fenômeno primordialmente rural e compõem o universo camponês brasileiro, distinguindo-se pela história particular e condição étnica. Mesmo após a abolição estes permaneceram presentemente articulados a uma realidade em relação ao trabalho e ao mercado das terras. O negro rural era o pequeno produtor de bens de subsistência ao mesmo tempo em que era força de trabalho disponível ao capital. Suas terras não eram reconhecidas em âmbito jurídico e político. A “terra de preto” era também terra camponesa, atualizada pela questão da etnicidade<sup>20</sup> (GUSMÃO, 1991, p. 24-33).

A escravidão do negro é umas das maiores vergonhas da nossa história, o que Dalmo Dalari (2007) chamou de tragédia que vitimou os negros, que se estabelecem a partir da impossibilidade de escravização do índio. Depois os libertos constituíram um segmento marginal da sociedade, vivendo na miséria e forçado a trabalhar em atividades rudimentares com menor remuneração, consolidando um contexto de desigualdade de direitos e de acesso à terra.

Para Otávio Velho (1979, p. 39-44), o Brasil é um país de “capitalismo autoritário”, pois aliou e institucionalizou o autoritarismo, que é a garantia do regime da servidão (repressão da força de trabalho) via autoridade política, articulado às pressões internacionais comandadas pela burguesia. No capitalismo autoritário o poder político comanda com relativa autonomia em relação ao poder econômico. O capitalismo autoritário desenvolveu-se em países que não experimentaram a revolução comandada pela burguesia, mas somente sofreram os assédios de seu modelo de desenvolvimento *a posteriori*.

---

<sup>20</sup> A terra para o camponês é também importante para formação de sua identidade. Contudo na questão quilombola ela detém um punhado de significações outras que os diferem, por isto não é possível reduzir uma a outra (GUSMÃO, 1991, p. 33).

Este contexto levou o Brasil a um modelo autoritário de desenvolvimento capitalista forçado, que induz a salto de etapas intermediárias do desenvolvimento capitalista burguês (acumulo primitivo), assim, este experimentou processos de modernização impostos pelo cenário internacional que era dominado pela burguesia, através de importação de tecnologias avançadas, a fim de acompanhar o desenvolvimento imposto pelo capitalismo avançado (VELHO, 1979, p. 42-5).

O capitalismo autoritário não logrou existir em levar a estrutura nacional a homogeneização, assim, não conseguiu eliminar as formas não-capitalistas de produção (produção camponesa), as quais resistiram no cenário nacional combinados aos modelos de produção capitalistas. O modelo camponês de produção subsistiu de forma subordinada, através da repressão da mão-de-obra camponesa, pois os “plantations” no Brasil exploravam e garantiam a imobilização da mão-de-obra camponesa através da permissão para que estes plantassem pequenas porções de terra para subsistência, seja dentro ou fora dos limites dos “plantations” (VELHO, 1979). Os “plantations” reuniam e imobilizavam a força de trabalho, criando um exército de reserva.

Não longe disso, a sensibilidade às pressões ruralistas do Estado na era Vargas podem ser observadas quando da formulação dos direitos trabalhistas, que são arquitetados e direcionados para a o trabalhador urbano, silenciando e afastando-se de clivagens com os interesses do capital no meio rural (BARCELOS, BARRIEL, 2009, p.7). Isto não significa que não havia um plano para expansão da força centralizada do capitalismo autoritário no Brasil, o governo federal se movimentava no sentido de criar meios e mecanismos para enfraquecer os poderes localmente/regionalmente enraizados dos donos dos “plantations”, via o fortalecimento de sindicatos rurais com injeção de recursos estatais nos mesmos, os quais permitiram e criaram contextos ideais para a formação de lideranças camponesas, além de promover uma forma de mobilização do campo subordinado ao governo centralizado (VELHO, 1979).

A rápida mobilização do trabalhador do campo deveu-se aos canais abertos dos sindicatos camponeses com os sindicatos e movimentos urbanos, que passaram a concorrer pelo apoio e aproximação daqueles (HOUTZAGER, 2004, p. 88). Tais movimentos são, mais adiante, reforçados pelos movimentos eclesiais de base. O camponês se aproxima dos sindicatos, que se expandem através do recrutamento

efetivo de trabalhadores, principalmente pelos benefícios que os sindicatos ofereciam aos sindicalizados, tais como a assistência médica.

Com a falência dos “plantations”, principalmente os do Nordeste, e a seguida expansão de direitos trabalhistas ao camponês, como o salário mínimo, fragilizou os laços que ainda imobilizavam a mão-de-obra local, pois os latifundiários retiraram as autorizações e concessões da utilização da terra para o autoconsumo e subsistência. Assim, uma imensa concentração de mão-de-obra ganhou liberdade, a qual parte foi direcionada para a expansão das fronteiras no sul, outra parte para o “oeste” (Pará e Amazonas) e, ainda, outro contingente em direção à região Centro-Oeste (impulsionada pela ideia de ocupar a região da nova capital nacional) - (VELHO, 1979).

O poder econômico e as várias dimensões do político sempre criaram tensões no Brasil, de um lado o capital burguês detentor do poder econômico nas grandes cidades, mobilizando o poder político para o desenvolvimento industrial e expansão dos grandes núcleos populacionais, conforme pressões internacionais do capitalismo burguês, e de outro, às tensões internas entre os poderes políticos rurais-locais e o poder político centralizado. Malheiros e Stadtler (2010) registram que na metade do século XX, o Brasil experimentou um grande aumento da produtividade rural e as terras foram requisitadas e engolidas pela especulação, aí a mata cedeu espaço a monocultura e a pecuária.

O Brasil é e foi marcado por grandes polaridades e enfrentamento destes poderes pela hegemonia do direcionamento do desenvolvimento nacional. Não esqueçamos que o capitalismo autoritário ainda assim é uma forma de capitalismo, com isto reserva várias de sua lógica de funcionamento.

Podemos observar uma formatação estatal que converge aos conchaves entre os atores políticos e os detentores do capital privado, indo ao encontro de uma organização de Estado que prima pela indisponibilidade do patrimônio privado, pela concessão de benefícios ao setor privado e pelo subsídio de políticas públicas e leis que sirvam ao interesse de determinados setores sociais.

Um dos fundamentos centrais dos discursos dos ruralistas trata da vocação agrária do Estado brasileiro e que a titulação das comunidades quilombolas, somar-se-ia as pautas de titulação indígena e das populações tradicionais, inviabilizando a

expansão do agronegócio e, portanto, ao desenvolvimento da nação. Mas são válidas a análise que Fernando Prioste nos traz,

[...] do confronto dos dados sobre as titulações com as informações do IBGE observa-se que as terras quilombolas tituladas, se considerada cada comunidade como um estabelecimento agrícola, correspondem a 0,00063% do total de estabelecimentos agrícolas no Brasil. Por sua vez, se considerarmos que cada processo de titulação existente no INCRA representaria um estabelecimento agrícola, os mil quinhentos e trinta e seis processos abertos representariam se titulados 0,029% do total de estabelecimentos agrícolas do país.

Prioste nessa comparação utiliza a linguagem própria do setor agrário, para operar uma análise interessante, pois, caso todos os quilombos fossem considerados estabelecimentos rurais e, se todos os procedimentos administrativos em aberto fossem considerados na sua extensão territorial demandada pelas comunidades, estes não alcançariam 0,03% da extensão da terra utilizada para produção do agronegócio. Na prática, a titulação quilombola não seria uma ameaça a estrutura fundiária brasileira e tampouco teria o condão de afetar o mercado de terras, ainda assim, é arduamente combatido pelo setor agrário (PRIOSTE, 2017), conforme ainda vamos explorar.

O Estado brasileiro é um Estado de tutela, que deve manter patrulhas policiais para reprimir todas as práticas potencialmente libertárias e capazes de emancipação e fortalecimento dos elementos de perturbação do sistema. A ditadura militar não rompe com essa lógica, como veremos no tópico seguinte.

### **3.2 ABERTURA DEMOCRÁTICA NO BRASIL**

A proposta de abertura política propunha-se, por óbvio, diversa e resistente a racionalidade do golpe militar de 1964, que fez mão das ferramentas de violência como traço marcante da ação política. O período militar até 1985 foi destacado pela “suspensão de direitos políticos, repressão aos movimentos de oposição, censura às manifestações culturais e à imprensa”, além de perseguições, cassações, prisões e torturas, principalmente “[...] após dezembro de 1968, quando o presidente Costa e Silva decretou o Ato Institucional nº 5 (AI5)” (NUNES, RODRIGUES, 2011), o qual

suspendeu os direitos e garantias individuais, patrocinando o aumento do nível de repressão violenta.

Em um capitalismo autoritário aliado a um regime autoritário, a proposta de desenvolvimento forçado continuou, a ideia era a expansão da fronteira e a ocupação dos territórios nacionais não explorados, empurrando a fronteira principalmente para o Oeste. Grandes projetos e obras foram colocados em prática, como imensas rodovias que rasgaram o território brasileiro, abrindo a possibilidade de sua ocupação (transamazônica, Brasília-Pará, Acre) num plano de integração nacional. As efetivações destes projetos, ao revés do capitalismo burguês, constituíam projetos políticos que desafiavam o poder econômico, pois eram projetos que não dispunham de planejamentos de viabilidade econômica e não tornava clara sua função para o desenvolvimento industrial da nação. Esta forma de decisão, que determina a supremacia do político sobre o econômico, só reforça o capitalismo autoritário.

As modificações experimentadas nas relações entre Estado e sociedade alteraram a organização e mobilização política rural no Brasil, as quais estão relacionadas à modulação entre o público e o privado nas relações trabalhistas, de previdência social e da posse pela terra (HOUTZAGER, 2004, p. 85-6).

Antes do governo militar, existia pouca mobilização política na zona rural, a qual estava relacionada, como já dito, a interferência e ao fomento direto do Estado. Esta interferência impactou diretamente na ação coletiva, seja na dimensão da formação das identidades, do aumento da disponibilidade de recursos materiais e da abertura de fluxo comunicacionais entre movimentos urbanos e rurais. As ações do Estado atravessam os movimentos sociais quando sua ação se direciona para o encorajamento de determinadas práticas e desencorajamento de outras, na medida em que se aproxima ou afasta determinadas questões da esfera pública. (HOUTZAGER, 2004, p. 8-79).

O governo militar deu sequência a estratégia pretérita de fortificar os sindicatos rurais, a fim de fazer frente às oligarquias regionais, que dominavam as relações trabalhistas e a regulação da terra. Assim, expandiu os direitos trabalhistas para o trabalhador rural em 1963, mais adiante em 1971, cria o PRO-RURAL, que criou uma limitada previdência social, assistência médica e outros benefícios. Todas estas estratégias para fortalecer os sindicatos, visando quebrar o poder das oligarquias rurais e à integração nacional e ocupação da Amazônia. Tais ações solidificou os

movimentos rurais progressistas, mas com orientação corporativistas e financeiramente dependentes do Estado (HOUTZAGER, 2004, p. 93-8).

É neste contexto em qual o Movimento Sindical dos Trabalhadores Rurais, CUT (Central Única dos Trabalhadores), MST (Movimento dos Sem-Terra) e Movimento dos Seringueiros se apresentaram enquanto mobilizações sólidas e com grande potencial. E na medida em que a democracia foi avançando, surgem os movimentos progressistas vinculados a Igreja Católica (HOUTZAGER, 2004, p. 92-9).

O “desenvolvimentismo” no Brasil colocou a questão do desenvolvimento rural na agenda nacional, conduzido ativamente e interventivamente pelo Estado. Enquanto de um lado a preocupação era fazer oposição às oligarquias locais, por outro a meta era tornar o Brasil uma potência em matéria de exportação de bens primários (HOUTZAGER, 2004, p. 92-4).

Após a falência do “milagre” econômico, os setores militar e político, ora hegemônico, perdem apoio da burguesia, esta última se fortalece politicamente e passa a concorrer com aqueles pelos mesmos e escassos privilégios estatais.

Depois de 1978, as greves operárias e camponesas, mesmo proibidas, eclodem no cenário nacional. Concomitantemente, outras camadas da sociedade também se reorganizaram frente ao cenário dado, já que o alto nível de inflação se proliferou e a desconfiança e descrédito do povo no governo cresceram (NUNES, RODRIGUES, 2011).

Neste movimento de abertura, a CUT e o PT, que se recusaram a participar de quaisquer pactuações na transição de governo, foram quem conseguiram melhor imprimir suas pautas na agenda nacional de luta, inclusive dando maior visibilidade às suas lideranças (HOUTZAGER, 2004, p. 102).

Na esfera parlamentar, o resultado das eleições de 1974 permitiu ao Movimento Democrático Brasileiro (MDB), partido das oposições, ampliar sua participação nas deliberações políticas, mas o governo, representado pelo partido da Aliança Renovadora Nacional (ARENA), ainda contava com maioria no Congresso. Esse cenário reforçou e impulsionou a articulação de movimentos sociais a nível nacional a fim de transformá-lo.

Essa organização é importante, pois, aproximando-se da Constituinte, formata a organização das arenas no tempo e no espaço específico, o qual foi de suma importância para a compreensão sequencial dos fatos, onde são polarizados setores

da sociedade brasileira. De um lado, os militares detentores do poder, aproximado agora a um setor econômico, que agia inibindo toda forma de mobilização urbana e rural reivindicatória de direitos e, outro, lutando pela minimização das diferenças sociais e econômicas no país, as esquerdas e os movimentos sociais citados já, entre outros. Este é o cenário que antecede imediatamente a ressurgência dos vários movimentos sociais e a luta pelos direitos étnicos-quilombolas, que se fazem mister para o entendimento do quadro geopolítico do campo.

### **3.3 ARTICULAÇÕES DE UMA TEORIA DOS MOVIMENTOS SOCIAIS**

Nessa parte do texto, pretendemos transitar por fatos históricos que nos ajude a entender a ação coletiva e, com isto, mapear os traços do comportamento dos sujeitos que estão inseridos na luta por direitos que ocorreu no cenário específico selecionado, qual seja, a ADIn 3239.

Falamos de estruturas históricas da sociedade brasileira, sem que com isso as transformássemos no objeto principal do escrito, são somente indícios para entender o contexto de intensificação dos movimentos sociais. Tampouco é nossa missão analisar os movimentos sociais, por isso, passamos a mapear um determinado contexto e estratégias de ação para que após entendamos sua movimentação no campo.

Quando falamos de movimentos sociais estamos nos referindo a quadros de ações sociais baseadas em redes e estruturas que se conectam e recorrem a quadros culturais consensuados e orientados para ações que se sustentam frente a um opositor, o que geralmente desencadeia o conflito (TARROW, 2009, p. 27).

As pessoas se engajam nas ações coletivas voltadas, ou predispostas, ao conflito, quando veem que os padrões de oportunidades sociais estão restritos, empregando assim um repertório de ações para criar novas oportunidades. A ação coletiva e o confronto não nascem da cabeça dos organizados, eles estão socialmente acumulados e culturalmente inscritos e comunicados entre seus membros. São os processos de acumulação e maturação de pacotes ideológicos, de quadros interpretativos e de discursos culturais que atravessam as escolhas por participar e agregar a ação coletiva (TARROW, 2009, p. 38-41). Melo Júnior (2007, p. 66), registra que a ação coletiva está ligada a um determinado local ou grupo de interesses e que

servem como condutores para a sua concretização, a qual se realiza a partir de um certo corpo específico de estratégias

Os confrontos e conflitos são orientados pela diferenciação da imagem das identidades na interface com outra, a partir das características que identificam o inimigo. Os atores vestem trajes de acordo com a essência de suas posições e reivindicações. A luta dos movimentos sociais é uma disputa de significados de determinadas estruturas interpretativas da sociedade. (TARROW, 2009, 41).

Os movimentos sociais representam a descentralização do poder, são a corporificação de núcleos de soberania multifacetados e autônomos. Os conflitos que eclodem nas ruas criam oportunidades para que as elites e contra-elites o resolvam nos salões de governo ou na ponta da baioneta (TARROW, 2009, p. 45), seja apresentando um marco de regulação balanceada, onde há uma reconfiguração e ajustamento das dimensões do poder, ou pelo estabelecimento de um novo quadro, que poderia ser, na linguagem de Turner (2008), a quarta fase do drama social.

Para Tilly (2010), os movimentos sociais são contrapoderes, que se organizam em práticas e reivindicações combinadas, sejam elas pragmáticas, com a adesão ou o rechaço de objetos de reivindicações, ou identitárias, apresentando um “nós” unificado que deve ser levado em conta, ou, ainda, por demarcação de posições, onde reclamam e reforçam posições e vínculos comuns entre agentes sociais. Os movimentos sociais canalizam suas ações em reivindicações que podem ir de petições a agressões, progredindo por ações individuais a campanhas interativas, que se alinham a expressão da soberania popular e da radicalização da democracia.

Os movimentos sociais se articulam em lutas para defender ou redefinir “[...] las condiciones de producción como condiciones de vida [...]”, pondo-se em enfrentamento com o Estado e seus múltiplos organismos (GALAFASSI, 2011, p. 22), mas também com outros grupos de interesses particulares. Contudo, ordinariamente, o atravessamento do Estado é inevitável, já que as pretensões destes grupos são reconhecidas e garantidas pelo sistema jurídico.

As ações coletivas empreendidas, nas suas mais diversas formas de exteriorização é o que Tilly chama de “repertório”, que representam “a maneira a qual as pessoas agem juntas em busca de interesses compartilhados” (*apud* TARROW, 2009, p. 51). O repertório é o conjunto de rotinas que são aprendidas, compartilhadas e executadas. Tradicionalmente ele representa práticas de oposição ao abuso

imediatos, através de rotinas diretas, locais e inspiradas por suas reivindicações. Exigir pão e terra, defender crenças e mobilizar-se em torno da morte, historicamente desencadeiam ações violentas, ainda que breves e específicas (TARROW, 2009, p. 51-8). Alonso (2012) diz que repertório é um leque de maneiras de fazer política e que estão disponíveis num determinado período histórico a grupos em conflito. São conhecimentos acumulados que constituem grupos de rotinas, as quais são apreendidas e compartilhadas e que, quando postos em ação, tem potência para obstar a repetição automática da estrutura de poder estabelecida.

Breno Bringel (2012) registra que o repertório tem orientação na e para a mudança, e com isto identifica três modelos de repertório na teoria dos movimentos sociais de Tilly, pelo enfoque competitivo expressam rivalidade, pelo enfoque reativo defendem direitos ameaçados e, por último, pelo enfoque proativo reivindicam novos direitos. Nestes termos, os atores sociais selecionam pelo menos um dos tipos de repertórios citados acima. O repertório é limitado, mas flexível, se altera de acordo com as contingências, eles aparecem, desaparecem e tornam-se residuais a depender dos contextos. Com isto, a ação coletiva deve ser interpretada a partir da mudança dos repertórios de ação e das alterações de formas de violência que enfrentam os movimentos sociais, dentro das turbulências sociais específicas, as quais implicam o entendimento de redes e negociações contínuas, que dão, ao cabo, a expressão das dinâmicas de contestação de cada tempo.

Na medida em que as reivindicações vão se aprofundando no corpo social, seja pelo prolongamento do conflito ou pela intensificação do mesmo, novos atores vão sendo absorvidos pelo contexto. Atores que geralmente não se envolveriam ou tenderiam a ficar neutros são chamados ao posicionamento na estrutura do conflito. Aí novos repertórios vão sendo forjados, como: o recurso da petição pública; a canalização do conflito através de representantes parlamentares; a germinação do contrato no corpo político; o acionamento e colonização dos meios de comunicação para difusão das lutas e reivindicações, visando ampliar o alcance da informação e da coalizão social e; o fortalecimento e intensificação da associação. Estes se apresentam de forma cumulativa e simultânea aos velhos repertórios de luta (TARROW, 2009). Quando mais diversificado o repertório dos movimentos sociais mais eficazes estes conseguem ser.

Segundo Alonso (2012), Tilly adiciona ainda o conceito de *performance* na estrutura conceitual do repertório, que se presta para desengessar o estruturalismo político, destacando que as estratégias sofrem processos de adaptação quando apropriadas contextualmente, onde símbolos são dilatados e são adicionadas conexões locais nos rituais de luta, ou seja, a *performance* se aglutina nas rotinas reivindicatórias, dando margem de manobra para os atores sociais, os quais os encarnam em situações de conflito. Cantarino diz que é pelos contextos sociais que os indivíduos atribuem significados e interpretam, determinando assim sua atuação local e, com isto, estão autorizados a fazer história, ou fazer a sua própria história (O'DAYER, 2012).

A potencialização e enraizamento dos movimentos sociais obrigam o poder político a criar mecanismo de controle social mais sutil do que uma carga de cavalaria ou um ataque de tiros (TARROW, 2009, p. 65), pois estes geralmente acirram mais os ânimos e tendem a agravar o conflito.

Segundo Zibechi (2003), na América Latina, os movimentos sociais elaboram novas práticas para construção de um mundo novo a partir das brechas do modelo dominante, com peculiar perfil àqueles que são enfoque às identidades sociais subalternas, que se articulam para formar seus próprios intelectuais e dirigentes, focalizando a luta pela terra como uma forma de produzir sem padrões e capatazes. Esses movimentos se caracterizam pela pouca hierarquização, reproduzindo redes auto-organizadas locais, reafirmando suas identidades e se reapropriando material e simbolicamente de outros significados.

La tierra no se considera sólo como un medio de producción, superando una concepción estrechamente economicista. El territorio es el espacio en el que se construye colectivamente una nueva organización social, donde los nuevos sujetos se instituyen, instituyendo su espacio, apropiándose material y simbólicamente (ZIBECHI, 2003).

Bringel (2016) diz que os movimentos sociais progressistas na América Latina são frágeis e o seu ciclo é recente, e se impulsionou na sua incapacidade dos governos progressistas de eliminar o neoliberalismo, estes com giros performativos ambivalentes e contraditórios na esquerda. Os movimentos sociais se apresentaram como ferramenta de mudanças descolonizantes, anti-imperialistas e construtores de direitos no interior de uma sociedade capitalistas. Bringel ainda registra que as lutas

vinculadas ao território e aos recursos naturais são centrais nessa região, abrangendo questões relacionadas a biodiversidade, o minério, ao extrativismo, a água e a construção de infraestruturas. Os movimentos sociais na América Latina devem, portanto, na leitura de Svampa (2009), serem entendidos como movimentos sócio-territoriais, que em seu sentido forte resistem a dominação, orientam-se pelo antagonismo e por um forte desejo de emancipação.

Estamos pues frente a un enfoque que privilegia una concepción de los movimientos sociales en tanto actores colectivos plurales, abiertos, impuros, dinámicos, que inscriben su acción en diferentes niveles, siempre en un campo multiorganizacional y, por ende, de articulaciones difíciles y complejas (SVAMPA, 2009).

As mobilizações sociais na América Latina foram fundamentais para modificar a correlação de forças em diversos países, deslegitimar políticas neoliberais e práticas privatizantes, contribuindo pela expansão da representação política progressista nos parlamentos e executivos. As lutas dos movimentos sociais em cada país na América Latina podem mudar, mas tem como eixo comum a luta pela dignidade, autonomia e uma tensão emancipadora “[...] que constituyen la argamasa con la que nace y crece nuestro otro mundo”, resistindo a um poder ainda colonial e perverso, o qual pretende recolonizar nossas sociedades, estendendo a exclusão dos setores historicamente oprimidos (ZIBECHI, 2006). Os subalternos convertem-se em sujeitos políticos e culturais, reconstruindo-se nas margens do capitalismo e das políticas neoliberais.

A necessidade de estudar os movimentos sociais latino-americanos a partir de enfoques multidimensionais, que levam em conta aspectos estrutural e conjectural, de composição interna, de estrutura organizativa e das formas de ação, da criação e transformação da identidade, da ideologia, dos repertórios de ação e das estratégias comunicativas (TALAVERA, 2011). Esse conjunto de aspectos analíticos apresente um campo multi-organizacional e que encontra pelo menos três dimensões/contextos comuns nesta região, que são as novas estruturas de dominação surgidas da transnacionalização dos capitais, do rechaço a mercantilização das relações sociais próprias da globalização e do neoliberalismo e, por fim, da revalorização e defesa dos direitos culturais e territoriais (SVAMPA, 2010).

Já no Brasil, o processo de redemocratização na década de 80 é o contexto ímpar para pensar esses processos na América Latina. Os movimentos sociais intensificaram a resistência pela dissolução da centralização do poder presidencial e

pelo retorno do pluripartidarismo (NUNES, RODRIGUES, 2011). Os movimentos sociais, com diversas fontes de luta consolidaram-se e identificaram pautas convergentes e mais gerais, que os colocaram numa mesma esteira de demandas, como a luta pela reabertura democrática do país, da expansão de direitos e da cidadania.

Mesmo frente a uma conjuntura repressiva, as articulações locais encontravam canais e interfaces comuns nas articulações nacionais, o que ajudou a fortificação das mobilizações e a capacidade de recrutamento dos movimentos sociais que, nesse cenário, visualizavam a possibilidade de transformação da realidade contra um “status quo” repressor.

A luta pela organização dos movimentos sociais no Brasil na década de 80 é muito mais do que uma luta contra o político, representa também o combate contra as forças econômicas vigentes na época, as quais já haviam colonizado o Estado e seus braços políticos.

Afunilando o debate dos movimentos sociais ao recorte deste trabalho, registramos que é neste período que o movimento negro no país ganha força nas articulações em escala nacional, principalmente com a criação, em 1978, do MNU (Movimento Negro Unificado). Em 1986, o MNU (Movimento Negro Unificado) organizou “[...] a Convenção Nacional do Negro (CNN) em Brasília. Essa convenção estava ligada a diversos encontros regionais realizados, antes e depois dela, e procurava reunir as reivindicações que seriam levadas à Assembleia Constituinte” (RIBEIRO, 2010). Nessa Convenção, com representação de membros de comunidades quilombolas, é que surgiu a ideia da criação de um dispositivo constitucional aos moldes do art. 68 do ADCT. Logo após ao encontro regional do nordeste, que foi batizado enquanto “Terra de Quilombo”, registrou a interface entre o MNU e as pautas das comunidades negras rurais, este ainda não tinha uma organização autônoma fora das articulações camponesas.

O MNU visualizou a fertilidade do ano de 1988 para as pautas das comunidades negras rurais, já que era o centenário da abolição (PEREIRA, 2013, p. 305; FIABANI, 2008). No mesmo sentido que a UNEGRO (União dos Negros pela Igualdade), na Bahia, também se articulou com a pauta quilombola naquele Estado. A UNEGRO entendia: “[...] a gente tinha um entendimento político de que a luta antirracista no Brasil precisava partir de uma articulação de gênero, raça e classe” (SANTANA *apud*

PEREIRA, 2013, p. 308). O MNU (2013) conseguiu então, nessas articulações, mobilizar e sensibilizar os constituintes Carlos Alberto Caó (PDT/RJ) e Benedita da Silva (PT/RJ) para apresentação de suas propostas na Constituinte. Locca diz que a articulação do movimento negro em relação a pauta da população negra foi bastante intensa, inclusive (e não só) para a questão relativa ao direito quilombola.

A CNN confeccionou documento direcionado aos constituintes falando sobre as propostas que a convenção formulou enquanto demanda para a nova Constituição, dentre elas a proposta que interessa ao presente estudo ficou com a seguinte redação: “Será garantido o título de propriedade da terra às comunidades negras remanescentes de quilombos, quer no meio rural ou urbano” (CNN, 1986).

Com isto, conseguimos visualizar um processo onde os movimentos negros começar um processo de mobilização para pautar as demandas das comunidades negras pela via legislativa, no caso através da Assembleia Nacional Constituinte, onde a configuração estabelecida no corpo constitucional, qual seja, o art. 68 do ADCT/CF, representa uma inegável conquista das articulações do movimento negro (PEREIRA, 2013, p. 301; LOCCA, 2013).

A concatenação do movimento negro, através de sua ampla articulação em todo território nacional, logrou êxito em acionar e mobilizar diversos setores reivindicatórios, principalmente aqueles que se relacionam com a questão da raça, gênero e classe, tornaram o movimento negro uma constelação de frentes de confronto e formulação de pautas.

Alfredo Wagner Berno de Almeida (2011) destaca que este período histórico é responsável pela concatenação dos movimentos sociais, formando o que ele chama de “unidade de mobilização”, que são:

Aglutinação de interesses específicos de grupos sociais não necessariamente homogêneos, que são aproximados circunstancialmente pelo poder nivelador da intervenção do Estado - através de políticas desenvolvimentistas, ambientais e agrárias - tais como as chamadas obras de infraestrutura que requerem deslocamento compulsório.

Com isso, Alfredo Wagner Berno de Almeida (2011, p. 17-8) afirma que a grande mobilização nacional, no período pré-constituinte, deveu-se a fortificação local de diversos movimentos, o que permitiu uma articulação relativamente coesa, já que as constelações de microgrupos de luta formavam forças ágeis e eficazes,

conseguindo com sucesso interfaces políticas de colaboração e uniformização das práticas de enfrentamento.

Estas “unidades de mobilização” devem ser entendidas enquanto forças sociais, já que não serviram apenas como respostas para conflitos e problemas localizados, permitiram também a formação de centros de poder a partir bordas da ordem dominante - contra-hegemônico, que representaram formas alternativas de resistências contra a exclusão e o progresso de desenvolvimento do mercado e do sistema liberal (SANTOS, 2008c), o que viabilizou a emergência de lideranças locais e, além disso, canais de comunicação com o Estado, aumentando assim, o poder de barganha destes (ALMEIDA, 2011, p. 18).

Para Du Bois, uma minoria “sólo descubre su fuerza política y su forma estética cuando se articula *a través de* comunidades de diferencias y junto a ellas, em actos de agrupación y coalición contingente” (BAHBAH, 2013, p. 104). Essa articulação é acionada pela luta convergente.

Estrategicamente, essa convergência deu-se pela realização de diversos “encontros” entre comunidades negras rurais e os movimentos negros em articulação no cenário pré-constituínte, os quais se associaram a outros movimentos esparsos, com fim de transcender as demandas mais localizadas e formar pautas dotadas de universalização. A formação de lideranças nacionais contribuiu para formar núcleos móveis de orientação das lutas locais, visando aproximação com outros grupos não convergentes até então e que se recusavam a receber ordens exógenas.

A irradiação do poder dessas “unidades de mobilização” se mostrava incomodativa, pois se inspirava em princípios de participação direta, o que ajudava no processo de recrutamento de novos membros, pois o alcance estendia-se além dos membros voluntários, congregando zonas de conflito e mostrando-se ágil e eficaz na articulação política para lutas locais “[...] numa conjuntura de violências sucessivas” (ALMEIDA, 2011, p. 26-7).

Esse poder das “unidades de mobilização” era desassossegador, pois ia contra toda a lógica da organização do poder estabelecido, concentrado e segregador. Pela primeira vez os mecanismos de controle social tiveram em sua frente “[...] uma diversidade de segmentos sociais mobilizados em torno de novas identidades coletivas [...]” e “em múltiplas ocorrências de conflito, as quais constituem uma forma de afirmação da pluralidade sociológica daquelas situações particulares e localizadas”

(ALMEIDA, 2011, p. 33), as quais se objetivam em movimentos sociais (ALMEIDA, 2008).

Importante ressaltar a reiterada presença de diversos movimentos sociais e entidades de classe no exterior da Assembleia Constituinte, demarcando presença e ratificando reivindicações. Diversas vezes manifestantes ocuparam as dependências do Congresso, seu telhado e, até mesmo, bloquearam fisicamente o acesso dos constituintes as dependências do Congresso Nacional “[...] a fim de pressioná-los na aprovação/inclusão de suas demandas. A mobilização se espalhava por todo o país, pressionando os constituintes de cada região, influenciando na votação/formação de tópicos gerais mediante interesses regionais” (NUNES, RODRIGUES, 2011).

Maria da Glória Gohn nos diz que há três tipos de redes de mobilização em torno dos direitos que retratam essa mobilização desde a constituinte. Pela primeira, “os movimentos e ações de grupos identitários [...] lutam por direitos: sociais, econômicos, políticos, e, mais recentemente, culturais. São movimentos de segmentos sociais excluídos, usualmente pertencentes às camadas populares (mas não exclusivamente)”; depois, os “movimentos e organizações de luta por melhores condições de vida e de trabalho, no urbano e no rural, que demandam acesso e condições para - terra, moradia, alimentação, saúde, transportes, lazer, emprego, salários etc.” e; por último, os movimentos globais ou globalizantes como o Fórum Social Mundial (2010, p. 13). É certo que não há como concluir e isolar todas as características fundamentais apresentadas, as quais se perpassam mutuamente, principalmente a primeira e a segunda para aquilo que pretendemos instrumentalizar.

O “território passa a se articular à questão dos direitos e das disputas pelos bens econômicos, de um lado, e, de outro, pelo pertencimento ou pelas raízes culturais de um povo ou etnia” (GOHN, 2010, p. 29). A luta pela terra causou e causa muita tensão no Brasil, pois a tradição elementar da propriedade privada consolidou-se enquanto característica da estrutura da ordem social, colocando-a na posição de direito sagrado. Embora se tenha consolidado a função social da propriedade e garantia de processos de reforma agrária na Constituição Federal, nada passam de promessas.

Os movimentos sociais no Brasil se articulam em “redes sociais”, termo eleito por Gohn (2010), ou, “unidades de mobilização”, como traz Almeida (2011), os quais operam em redes descentralizadas e em rede, agindo como produtores e

distribuidores de códigos culturais como destaca Castells (1999, p. 426). As variações traduzem dinâmicas organizativas e retratam melhor o contexto quando convergem enquanto categorias complementares, retroalimentando uma à outra. Essas redes permitem a leitura e tradução das diversidades socioculturais e políticas, articuladas na multiplicidade do diverso, tanto nos períodos de fluxo quanto de refluxo (GOHN, 2010, p. 32).

Maria da Glória Gohn diz que “os movimentos sociais geram solidariedade social e coesão, eles impulsionam as pessoas sem auferirem nenhuma renda”. Um dos eixos-focos das mobilizações sociais são justamente os movimentos identitários e culturais (2010, p. 40-4). Essa autora ainda destaca que estas mobilizações só quais só conseguem florescer a partir do respeito e do reconhecimento da sua condição plural, que demandam esferas públicas de interação, diálogo e debates dos elementos da cultura ante o Direito (2010, p. 124).

Gohn (2012) ainda nos lembra sobre o período de ressurgência dos movimentos sociais no Brasil, que se deu na segunda metade dos anos 70, e principalmente nos anos 80, momento no qual são reforçadas as redes de mobilização e estas adquirem mais força, isso tudo propiciado pelo enfraquecimento do regime militar e a formação de movimentos fortes, como o estudantil. Esta é uma posição de articulação e mobilização na direção de resistência contra a manutenção dos processos sociais dominantes, pois a luta era por romper e subverter uma organização estabelecida e forçar caminhos alternativos. Simon destaca que foram construídos parâmetros a partir de contextos possíveis que se apresentaram, principalmente pelo potencial de transformação que a mobilização social fez frente as instituições (1998, p.40).

Nesse período, as lutas dos movimentos sociais se davam na arena social, com os conflitos diretamente relacionados às organizações de apoio e comunidades remanescentes nos conflitos locais. Contudo, era também na arena política que se visualizara com clareza os interesses e a posição dos atores, pois nos corredores da ANC foram travados os conflitos pela consolidação do texto constitucional de garantia dos direitos étnicos quilombola. A consolidação do art. 68 do ADTC não significou o fechamento e encerramento da questão, ou uma vitória definitiva, mas sim uma nova configuração da organização do campo, um novo marco para novas implosões e disputas nas arenas, nos termos de Turner (2008).

O direito quilombola então surge em um cenário de abertura democrática e consolidação de valores no novo marco legal e civilizatório, dando visibilidade para vários grupos que estavam na marginalidade e invisibilidade, os quais até então detinham baixo grau de mobilização, as que na conversão e no contexto se articulam (LEITE, 2010, p. 19).

Cabe ressaltar que a conquista do art. 68 do ADCT/CF não representa uma unanimidade nos movimentos sociais que estiverem envolvido na demanda, ou ainda, uma grande conquista do movimento negro, ele é, em verdade, o produto possível a ser alcançado naquele momento histórico, que é resultado derivativo direto da sua mobilização.

Alfredo Wagner diz que na Assembleia Nacional Constituinte, o termo “terras tradicionalmente ocupadas” preponderou sobre a noção de “terras imemoriais”, cujo sentido remontaria a um período pré-colombiano, visando alcançar somente aos povos autóctones (ALMEIDA, 2004, p. 12; ALMEIDA, 2008). Contudo, de outro lado, a articulação da UDR fez primeiro eliminar “comunidades negras” e fazendo alterar o “negras” por “remanescentes” (GOMES, 2013) e, em seguida, alterar o “comunidade remanescentes” para “remanescentes de comunidades” (FIGUEIREDO, 2011, p. 43). Eis aí como a categoria se constitui e que se abrem ao nosso estudo enquanto eixo de conflito e de processos de apropriação, os quais, vão sendo preenchidas no universo fático a partir de contextos e dos desfechos, sempre parciais e efêmeros, e derivados dos antagonismos do campo e, mais recentemente, também da cidade.

Creemos então que vale aqui destacar, antes de ingressar no próximo item na caracterização do sujeito histórico que pretendemos estudar, aquilo que Tilly e Wood registrou e que nos parece relevante, que é que os movimentos sociais são historicamente formatados, desenhados e constituídos, e que suas mobilizações, a depender de seu sucesso e produção de resultado, criam engrenagens e processos imitativos em contextos relacionados, e esse processo depende diretamente do empreendimento político dessas mobilizações (2010). A ação coletiva, portanto, pluraliza e apresenta mais interpretes à Constituição. (FIGUEIREDO, 2011).

### 3.4. DO CAMPESINATO NEGRO AO MOVIMENTO NEGRO E PELO DIREITO<sup>21</sup>

Aqui pretendemos dar sentido as articulações dos movimentos sociais no cenário brasileiro, principalmente com pretensão de mapear o perfil dos atores sociais e a sua estruturação enquanto ação coletiva. O foco aqui é identificar a forma que a pauta, demanda e necessidade dos grupos de origem escrava e marginalizados no pós-libertação se estabelecem e organizam no Brasil. Dimensionamos nosso olhar aqui para desenhar o surgimento do campesinato negro e sua contribuição para a consolidação da “questão quilombola”, ou seja, a consolidação do art. 68 na Constituição Federal.

A ideia de uma abordagem histórica, com marco temporal, é imperiosa quando pretendemos analisar as ferramentas que se expressam em um período específico com alta mobilização social (BRINGEL, 2012), como é no caso a pauta quilombola encabeçada pelo movimento negro na constituinte.

O fenômeno quilombola, conforme registra a historiografia, vai de 1559 até a abolição (FIABANI, 2018) e eram apenas algumas dezenas de indivíduos, por vezes algumas centenas e, muito raramente, superavam um milhar de membros. Os quilombos existiam perto das cidades, perto das estradas e exploravam o extrativismo vegetal e a agricultura de subsistência. Sua reprodução enquanto grupo social era dificultado porque 2/3 eram homens, pois raramente as mulheres cativas escapavam, assim, estas eram sequestradas para suprir as necessidades de reprodução do grupo (MAESTRI, 2012).

A libertação em 1888 ocorreu no plano formal e, como cita Andrew, veio sem qualquer compensação ou distribuição de terra (*apud* FIABANI, 2018). “A Lei Áurea concedeu liberdade formal aos negros escravizados, porém o Estado brasileiro não criou condições materiais para seu pleno exercício” e recepcionou de bom grado as normas segregacionistas de origem do direito consuetudinário, proibindo o negro de frequentar lugares e dificultando o ter acesso a justiça e trabalho remunerado, diferente do que ocorreu nos EUA ou na África do Sul, onde a segregação ocorreu objetivamente na lei escrita (BARRETO, 2020).

---

<sup>21</sup> Uma primeira versão desse texto foi publicada na Revista Direito e Práxis, com o título na “Movimento Negro e a pauta quilombola no Constituinte: ação, estratégia e repertório”, no v. 10, n. 1, no ano de 2019. Contudo, aqui o texto é reformulado a incorporar mais elementos e sofisticar a discussão.

A população ex-escrava e agora “livre” associou-se a história da população cabocla, afrodescendente e de outras origens vinculada a luta pela defesa das terras que ocupavam e que eram objeto de assédio do poder republicano e do latifúndio (MAESTRI, 2012), fazendo surgir uma representação camponesa para essa população.

O campesinato se qualifica pela posse relativamente estável da terra por meio do trabalho, mesmo quando não possui a propriedade, o qual se formou a partir da superação do modelo de servidão. Sua população se caracteriza por comunidades tendencialmente autônomas, que se organizam acerca de interesses comuns, como a defesa do território e das reservas alimentícias. O modo de produção se dá a partir da superação da produção horticultora doméstica, que se apoia em técnicas extensivas, baseada em ferramentas simples, com utilização de fogo e força humana como fundamento, depois vai se adensando com a adicionado a tração animal, ferramentas de ferro, técnicas de irrigação e inserção do arado mais ou menos complexo (MAESTRI, 2005).

São as próprias condições capitalistas que criam os camponeses, que experimentam situações mais ou menos simétricas, razão a qual se aglutinam para resistir aos assédios do latifúndio (MAESTRI, 2005).

A libertação dos escravos em 1888 jogou uma massa de negros que estavam acostumados a viver e trabalhar na terra, a ocupar espaços vazios, organizando sistemas sociais agrários, onde plantavam e faziam roçado, criavam galinhas, porcos, cabras e pequenos animais e vendiam o excedente aos mascates, nos regatões ou fazendas próximas, aproximando-os da lógica da produção cabocla. André Rebouças registrava nesse período a necessidade de elevação do negro a propriedade como único meio de impedir a re-escravização (MAESTRI, 2005; MAESTRI, 2012).

Enquanto quilombos, não constituam laços fortes com a terra, porque eram demandados a todo momento a abandoná-la em razão das investidas do poder estatal e do latifúndio, embrenhavam-se na mata, salvavam-se e depois fundavam novos povoados (MAESTRI, 2005). Por outro lado, as terras negras derivavam daquelas que os senhores entregavam aos escravos, ainda em vida ou em testamento. Estas viraram referência e atraiu os libertos após a libertação, transformando-se naquilo que se chamou de “rincões dos negros” ou “terra de preto”. Com isto, as comunidades

negras “engrossaram as fileiras do MST”. A via quilombola e via escravistas foram importantes para a formação do campesinato brasileiro.

Chamamos de hiato camponês no Brasil, o esforço para retrain a expansão da classe camponesa no Brasil, seja pela lei de terras, pela suba do valor da terra, visando estabelecer a compra como único meio de aquisição da propriedade, obrigando o negro a vender a sua mão de obra antes de conseguir adquirir alguma terra (MAESTRI, 2005).

A memória ex-escrava confunde-se com a camponesa, por onde se metamorfoseia e dissolve, confundindo-se com a trajetória dos posseiros, parceiro, tarefeiro, pequeno agricultor rural, vivendo em pequenas roças em áreas devolutas, contíguas ou permanentes, desenvolvida por núcleos familiares. Esse processo de acampesinamento subjugado, passa a ser livre e aciona a terra de uso comum como elemento de identidade. De outro lado, outra parcela passa por um processo de proletarização, na condição de assalariado e artesão na área urbana (FIABANI, 2008, ALMEIDA, 2008).

A origem de um campesinato negro e ex-escravo está, conforme diz Cardoso, naquilo que ele chama de “brecha camponesa”, que são espaços e momentos de autonomia, que escapava o sistema das “plantations” sem, contudo, ameaçar o sistema escravista. Com isto, permitiu-se que os negros cultivassem alimentos com fim de subsistência, buscando minimizar os custos com a manutenção e reprodução da força de trabalho, com isto, permitia-se que o excedente fosse comercializado (CARDOSO, 1987).

Em 1663 há registro de lotes cultivados por escravos em Pernambuco, ou depois, em 1700, os jesuítas registraram a prática dos senhores darem um dia na semana e dias santos para os escravos cultivarem seus lotes, que dava em média 90 dias ao ano. Algumas leis régias do final do século XVIII estabeleciam que deveria ser concedido o sábado para que o escravo desenvolvesse sua própria agricultura. Em 1701, o Conselho Ultramarino indicou que os senhores de engenho deveriam ou alimentar diretamente seus escravos, ou conceder-lhes o sábado para cultivo de seus lotes para fins de subsistência. Estes ainda comercializavam os excedentes, o que viabilizava a compra da alforria própria e de sua família, assim como permitia a aquisição de vestimentas e outros itens de necessidade, que permitia que se inserissem no circuito mercantil (CARDOSO, 1987).

Além disso, com a falência dos “plantations”, os proprietários perderam a capacidade econômica para cultivar suas próprias terras, entregando nesgas de terra a população negra, para que fossem cultivadas, contudo não lhes entregava o título, configurando concessões restritas e instáveis. O proprietário se beneficiava disto, já que usava o restolho das plantações para alimentar o gado (FIABANI, 2008).

É então nas crises do capitalismo que a grande lavoura entra em decadência, permitindo a que as identidades vinculadas a terra se corporifiquem, o que, com a autorização do latifúndio viola e debilita o próprio latifúndio, ou seja, o quilombo é subproduto do próprio capitalismo tensionado pelas suas cíclicas crises, fazendo criar uma associação entre as noções de propriedade privada e apossamento comum, orientado por uma lógica própria, marcada pelos laços da reciprocidade que articula o parentesco e a vizinhança (ALMEIDA, 2008).

Na metade do século XX a terra no Brasil valorizou-se, potencializado pelo incentivo governamental varguista da “marcha para o oeste”, aumentando a demanda territorial para a agricultura e pecuária, levando a expansão da busca de terra para compra e abrindo as porteiras da expulsão daqueles que não detinham documentos, já que sem registro era considerada terra que não tem dono e, portanto, espaço vazio e desocupado, apta à usurpação, principalmente pela grilagem (FIABANI, 2008, 2018). As comunidades negras rurais que escaparam da repressão continuaram no espaço que ocupavam, outras foram encurraladas pela produção agrícola-pastoril mercantil e, ainda, outras foram desmembradas, sempre se protegendo do avanço da propriedade capitalista (FIABANI, 2007). Este contexto reforça a ideia de que terra no Brasil é para branco e toda iniciativa de acesso à terra foi rechaçada com apoio do Estado, como exemplo, “citamos o episódio de Canudos, a Guerra do Contestado e o Massacre de Eldorado dos Carajás/Pará e Corumbiara/Rondônia” (FIABANI, 2020).

Em 1960 João Goulart anunciou proposta de reforma agrária, que buscava consolidar uma noção de que necessidade de expurgo do latifúndio, entendendo-a como grande obstáculo para o desenvolvimento, propondo para a efetivação da proposta a indenização das desapropriações em títulos da dívida agrária, já que não havia recursos suficientes para fazê-lo em dinheiro, como previa a legislação. Em 13 de março de 1964, João Goulart anunciou a desapropriação das terras às margens das rodovias, ferrovias e obras públicas, o que ensejou a ruptura de grupos de centro

que davam suporte ao governo, abrindo caminho para uma resposta conservadora que viabilizou o golpe militar de 1964 (FIABANI, 2020, GRZYNSZPAN, 2006).

Dalmo Dalari (2007) registrou que as alterações na estrutura social brasileira entre as décadas de 1960 e 1970 foram muito grandes e rápidas, onde em 1960 a população rural era maior que a urbana, invertendo-se já em 1970. Nesse período se expandem o auxílio às comunidades negras rurais por “movimento eclesiais de base”, de iniciativa de bispos e padres, que estimularam a criação de associações e organizações por direitos e de denúncias de Direitos Humanos. Então, a abertura democrática aproxima estas organizações a outros movimentos como o MST e, perto da constituinte, ao movimento negro.

Fiabani (2008, p. 208) faz uma indagação bastante pertinente, qual seja: “Por que as comunidades negras lutam tanto para assegurar a posse da terra?”. E, em face desta pergunta, responde que para o campesinato a terra é a própria condição e meio de vida, estabelecendo as características nucleares de seu modelo de vida. Sem a terra, as comunidades camponesas sucumbem a atração mortal da periferia das cidades, sendo relegados a miséria proporcionada nestes espaços.

Em 1980 surge o movimento das comunidades negras no Maranhão<sup>22</sup>, principalmente a partir da atuação da militante Mundinha Araújo, que começa a visitar comunidades negras rurais no Maranhão em 1976, que encontrou naquele momento histórico um movimento negro focalizado na valorização da cultura negra. Enquanto o movimento negro é um fenômeno que se organizou nas cidades, as comunidades negras campesinas germinavam-se pelas regiões rurais (FIABANI, 2008). Neste período, o campesinato negro rural, ainda em fase de articulação enquanto momento social, era muito frágil, somente no Maranhão e no Pará as comunidades conseguiram articular condições de resistência para garantir a posse da terra.

Dito isto, indagamo-nos qual é a relação desse campesinato negro rural com o movimento negro essencialmente urbano? Um ponto explicativo é que a demanda específica desse campesinato negro aciona elementos identitários e raciais que não está presente no movimento campesino mais amplo, que tem como foco a luta pela

---

<sup>22</sup> Fiabani diz que movimento das comunidades negras no Maranhão se constituiu em quatro fases, começando pela identificação das comunidades na década de 70, depois a promoção de encontro entre as comunidades em 1986, onde estreitaram laços, culminando no desenvolvimento, a partir de 1988, do Projeto Vida de Negro (PVN), que centralizou decisões e dinamizou com o movimento negro no Maranhão. Foi então com a primeira titulação em 1992, que as comunidades se mobilizaram com a promessa da titulação das terras (2008).

reforma agrária, enquanto que as comunidades negras rurais demandam não só a terra, mas também o direito de expressão e manutenção identitária. Por esta razão vamos construir a ponte que conecta essas comunidades negras a um protagonismo do movimento negro pelas pautas destas na constituinte.

Inicialmente podemos dizer que a pauta dos interesses das comunidades rurais negras não compunha a pauta imediata de atuação do movimento negro, em nenhuma das etapas de sua maturação. Pode-se dizer que as primeiras expressões do movimento negro no Brasil datam da década de 1930, quando a Frente Negra Brasileira (FNB), fundada em São Paulo, identificava que a situação pauperizada (de degeneração e abandono) do negro no Brasil estaria ligada a uma espécie de fraqueza moral, a falta de instrução e a ligação a costumes arcaicos (GUIMARÃES, 2001). Neste período, a FNB somava mais de 60 delegações, mantinham escolas, grupos musicais, time de futebol, grupo teatral, oferecia-se assistência jurídica, cursos de formação política, serviços médico e odontológico, artes e ofícios, e publicava o jornal “A Voz da Raça”. Em 1936, a FNB se transforma em partido político, mas com a criação da ditadura do Estado Novo, a organização foi extinta (DOMINGUES, 2008) formalmente e começa a atuar na clandestinidade (FIABANI, 2018).

Os anos 1930 e 1940, análise do movimento negro se pautava pela autoflagelação e a busca da superação destes elementos negativos pelo abandono da “cultura atrasada” e do fortalecimento moral a partir da incorporação das práticas e modo de vida europeu e ocidental. Este paradigma que se manteve padrão de orientação no Teatro Experimental Negro (TEN), criado em 1945 no Rio de Janeiro, vez que ainda pautava a ideia da superação da cultura africana, considerada retrógrada. Contudo, propunha a superação das ideias biologizadas de inferioridade das raças (causas irreversíveis) e levando-as para o campo da cultura, assim, neste último, o atraso da raça negra seria passageiro, reversível e possível de ser superado (GUIMARÃES, 2001). Paralelo ao TEM, em 1943, na cidade de Porto Alegre surge outra organização negra historicamente importante, a União dos Homens de Cor (UHC), que detinha uma complexa estrutura e orientava-se por um ideal expansionista bastante acentuado. Logo nos primeiros anos abriu sucursal em dez estados diferentes. (DOMINGUES, 2008, p. 102-3).

João Pacheco de Oliveira (2018) diz que na década de 1940 o movimento negro criou uma base de intelectuais negros, que demandavam ocupar espaços de

representação e desenvolviam pesquisas independentes, enquanto intelectuais engajados e orgânicos, criando canais para falar por si mesmo. O aumento de intelectuais por todas as regiões do Brasil facilitou o momento seguinte, quando associações locais e regionais começam a formular redes locais, que vão se expandindo e se conectando a outra em âmbito regional e global.

Estas articulações levaram a um processo sequencial de conquistas contra o racismo e a discriminação, em termos legais, em 1951, é aprovada a lei federal de número 1.390, de autoria do então deputado Afonso Arinos de Melo Franco, que tornava o racismo contravenção, a qual vai ser revogada somente em 1989 pela lei de número 7.716, que endureceu as penas e promoveu as práticas racistas a crime<sup>23</sup>.

Já nas décadas de 1970 e 1980, há uma onda de movimentos raciais que via o racismo como consequência do desenvolvimento capitalismo, tal como o Movimento Negro Unificado (MNU) (FIABANI, 2008) que, criado em 1978, onde o repertório se altera e as ações passam a se pautar pela autoafirmação cultural e no incentivo à cultura de matriz africana. Nesta etapa, o movimento negro apresenta um novo grau de amadurecimento, evidenciando um renascimento da cultura negra. (GUIMARÃES, 2001).

No período de abertura democrática, o movimento negro retoma a luta aberta contra o racismo camuflado no país. Esse processo deve ser entendido no contexto de sua ligação com movimentos efetivados em outros países - a luta dos negros norte-americanos contra o racismo, a libertação dos povos africanos desde o final da década de 1950 e a luta contra o *apartheid*, na África do Sul. No Brasil, é criado o Movimento Negro Unificado (MNU), em 1978, na cidade de São Paulo (CARRIL, 2006, p. 47-8).

Na década de 1980, o MNU passa por um processo de atomização das suas ações, onde este se pulveriza através do surgimento de núcleos por todo o território nacional, que depois de 1988 perde centralidade e se transforma em um grande número de entidades autônomas, em 1988, só na cidade de São Paulo eram 90 organizações que centrava na pauta negra. (DOMINGUES, 2008).

Neste período então, o MNU denuncia a ideia de democracia racial, do racismo e evidencia o afro-centrismo e quilombismo como elementos identitários positivos

---

<sup>23</sup> A diferença entre contravenção e crime está na gravidade, que se expressa pela extensão da pena, enquanto os crimes têm pena de até 30 anos, com penas de detenção e reclusão, enquanto que as contravenções, menos graves, estão limitadas a 5 anos e prisão simples, que não permitem a reclusão em hipótese alguma (TJDFT...)

(GUIMARÃES, 2001). Evidenciam-se, portanto, os processos de espoliação, empobrecimento e favelização do negro na ordem social, cultural e jurídica brasileira.

As primeiras conquistas desta mobilização é a dispensa de autorização para o funcionamento do candomblé e a implementação de algumas experiências de currículos escolares multiculturais. Suas ações foram, portanto, marcadas pela crítica do modo de inserção do negro na sociedade brasileira, pela luta contra o racismo e pela consolidação de direitos étnicos das minorias negras (GUIMARÃES, 2001).

Em 1986, o MNU (Movimento Negro Unificado) organizou “[...] a Convenção Nacional do Negro (CNN) em Brasília. Essa convenção estava ligada a diversos encontros regionais realizados, antes e depois dela, e procurava reunir as reivindicações que seriam levadas à Assembleia Constituinte” (RIBEIRO, 2010). Nessa Convenção, com representação de membros de comunidades quilombolas, é que surgiu a ideia da criação de um dispositivo constitucional aos moldes do art. 68 do ADCT. Logo após, ao encontro regional do Nordeste foi batizado enquanto “Terra de Quilombo”, o demonstra nitidamente a interface entre o MNU e o movimento quilombola, este ainda incutido naquele e sem impacto autônomo.

Questões da pauta quilombola compuseram os debates do I Encontro de Comunidades Negras Rurais do Maranhão que ocorreu em São Luís, no ano de 1986, com tema “O negro e a constituição brasileira”, onde participaram líderes sindicais e o movimento negro (FIABANI, 2007).

O MNU visualizou a fertilidade do ano de 1988 para as pautas quilombolas, já que era o centenário da abolição (PEREIRA, 2013, p. 305). No mesmo sentido que a UNEGRO (União dos Negros pela Igualdade), na Bahia, também visualizou. A UNEGRO entendia: “[...] a gente tinha um entendimento político de que a luta antirracista no Brasil precisava partir de uma articulação de gênero, raça e classe” (SANTANA *apud* PEREIRA, 2013, p. 308).

Na década de 1980, não se podia ainda visualizar uma organicidade do movimento das comunidades negras rurais, ainda bastante incipiente, enquanto unidade harmônica e com capacidade de articulação, neste período ainda ligado em demasia as lutas do campesinato, como já dito. Neste sentido, a falta de autonomia e solidez das pautas pela terra relacionada a identidade, na condição ligada a estruturas culturais e identitárias, é, portanto, aglutinada e protagonizada na constituinte pelo movimento negro.

A pauta quilombola era inexistente na luta do campesinato rural, onde o elemento étnico se suprimido, e que tinham a bandeira mais fortemente ligada a reforma agrária e luta por democracia, com exposição da latência dos conflitos rurais pela posse da terra.

A CNN confeccionou documento direcionado aos constituintes falando sobre as propostas que a convenção formulou enquanto demanda para a nova Constituição. Dentre elas a proposta que nos interessa ficou com a seguinte redação: “Será garantido o título de propriedade da terra às comunidades negras remanescentes de quilombos, quer no meio rural ou urbano” (CNN, 1986). Pereira (2013, p. 301) entende que a conquista da propriedade definitiva é um exemplo de “conquista do movimento negro pela via legislativa”.

O exemplo da concatenação do movimento negro, através de sua ampla articulação em todo território nacional, logrando êxito em acionar e mobilizar diversos setores reivindicatórios, principalmente aqueles que se relacionam com a questão da raça, gênero e classe, tornaram o movimento negro uma constelação de frentes de confronto e formulação de pautas.

Sendo assim, o MNU conseguiu mobilizar e sensibilizar os constituintes Carlos Alberto Caó (PDT/RJ) e Benedita da Silva (PT/RJ) para apresentação de suas propostas na Constituinte, perante a Subcomissão dos Negros, Populações Indígenas, Pessoas Deficientes e Minorias, criada na constituinte de 1986 (LOCCA, 2013). Helena Teodoro, militante e representante do movimento negro na constituinte, afirmou na Subcomissão dos negros, populações Indígenas, deficientes e minorias, que o negro no Brasil vive um apartheid não instituído, conforme cita Fiabani (2008).

Nos anais do Senado Federal, na subcomissão já citada, visando regulamentar o direito étnico das populações negras rurais, consta o registro de duas proposições, a primeira datada de 6 de maio de 1987, de autoria de Benedita da Silva, isso depois da realização de oito audiências públicas entre 23 de abril a 6 de maio daquele ano (FIABANI, 2008). Na subcomissão foi aprovado o texto, segundo Prioste, a redação enviada pelo Movimento Negro Nacional: “Art. 6º O Estado garantirá o título de propriedade definitiva das terras ocupadas pelas comunidades negras remanescentes dos Quilombos” (2017).

Depois, em 20 de agosto de 1987, outra proposição de Carlos Alberto Caó (FIABANI, 2008), oriunda de emenda popular, para fosse inserida no título X das Disposições Transitórias, com a seguinte redação:

Fica declarada a propriedade definitiva das terras ocupadas pelas comunidades negras remanescentes de quilombos, devendo o Estado emitir-lhes os títulos respectivos. Ficam tombadas essas terras bem como documentos referentes à história dos quilombos no Brasil<sup>24</sup>.

Depois a redação foi debatida na Comissão de Ordem Social, que representou comissão que visava sistematizar o resultado de várias comissões, quando foi o dispositivo integrado na seção intitulada “Disposições Transitórias”, no “Capítulo III: Dos Negros, das minorias e das populações indígenas”, com a seguinte redação “Art. 86. Fica declarada a propriedade definitiva das terras ocupadas pelas comunidades negras remanescentes dos quilombos, devendo o Estado emitir-lhes os títulos respectivos” (PRIOSTE, 2017).

Contudo, recebeu substitutivo na Comissão de Sistematização, consolidando-se no Anteprojeto da Constituição, enquanto “Art. 97 Fica declarada a propriedade definitiva das terras ocupadas pelas comunidades negras remanescentes dos quilombos, devendo o Estado emitir-lhes os títulos respectivos. Ficam tombados essas terras bem como todos os documentos referentes à história dos quilombos no Brasil”. Nessa Comissão, o tema foi alterado e foi acondicionado no Título X, denominado novamente nas “Disposições Transitórias”, com a seguinte redação (PRIOSTE, 2017):

Art. 497º - Fica declarada a propriedade definitiva das terras ocupadas pelas comunidades negras remanescentes dos quilombos, devendo o Estado emitir-lhes os títulos respectivos. Ficam tombadas essas terras bem como todos os documentos referentes à história dos quilombos no Brasil.

Na sequência o Deputado José Egreja, do PTB-SP, e o Deputado Eliel Rodrigues, do PMDB-PA, apresentaram propostas que pretendiam a supressão do dispositivo que tratava do direito à terra para comunidades quilombolas, com fundamento de que dividir a terra de índios, negros, brancos, e outros, seria fragmentar a estrutura da identidade social. O Deputado José Moura, também

---

<sup>24</sup>Vide Diário da Assembleia Nacional Constituinte, 1988. Disponível em: [https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes\\_Brasileiras/constituicao-cidada/publicacoes/diarios\\_anc](https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/publicacoes/diarios_anc).

apresentou a proposta de supressão, pois indicava que esta matéria seria uma questão a ser enfrentada em legislação ordinária e não na Constituição. Já na proposta de supressão do Deputado Acival Gomes, do PMDB-CE, o fundamento era que o dispositivo representava a perda de propriedade pública dos municípios e estados, sem qualquer compensação por desapropriação. Esse bloco de pedidos pela supressão recebeu parecer positivo da relatoria, mas não foram acatados (PRIOSTE, 2017).

Houve também proposta de emenda popular, que foi apresentada em 13 de agosto de 1988 pelo Centro de Estudos Afro-Brasileiros (DF), pela Associação Cultural Zumbi (AL) e pela Associação José Patrocínio (MG), mas que conseguiu assinaturas suficientes para ser viabilizada formalmente, por esta razão foi subscrita pelo Deputado Carlos Alberto Caó, do PDT-RJ, a qual recebeu parecer positivo também do relator, mas não foi considerada na sistematização redacional (PRIOSTE, 2017).

Depois a emenda do Deputado Aluizio Campos, do PMDB-PB, buscou mudar a substância do direito quilombola de acesso à terra, transformando-a em usucapião constitucional especiais (PRIOSTE, 2017). Vejamos:

Art. 38º - Fica reconhecida a posse legítima das terras ocupadas, durante mais de dez anos ininterruptos, pelas comunidades negras remanescentes dos quilombos. Parágrafo único: A lei determinará procedimento sumário para demarcação, expedição de título de propriedade e registro imobiliário em favor dos posseiros qualificados para a aquisição do domínio.

Esta proposta foi rejeitada, pois equiparava a usucapião prevista já no Código Civil, qualificando-a somente pelo elemento quilombo. Então o Deputado Brandão Monteiro, do PDT-RJ, apresenta emenda:

Art. 38º - Fica assegurada às comunidades negras remanescentes dos quilombos a propriedade das terras por elas ocupadas, devendo o Estado emitir-lhe os títulos respectivos. Ficam tombadas essas terras bem como todos os documentos referentes à história dos quilombos no Brasil.

Essa emenda é aprovada, mas, após a apresentação das emendas ao Projeto da Comissão de Sistematização, o dispositivo ganha a seguinte redação (PRIOSTE, 2017):

Art. 25º - Às comunidades negras remanescentes dos quilombos é reconhecida a propriedade definitiva das terras que ocupam, devendo o Estado emitir-lhes os títulos respectivos. Ficam tombadas essas terras, bem como todos os documentos referentes à história dos quilombos no Brasil.

O Deputado Eliel Rodrigues, apresenta emenda ao art. 25, que ficou registrado no Projeto de Constituição A da seguinte forma: “Art. 25 - Ficam tombadas as terras das comunidades negras remanescentes dos antigos quilombos, bem como todos os documentos referentes à sua história no Brasil” (PRIOSTE, 2017).

O Globo (1988) publicou reportagem em 10 de junho de 1988, onde o Dep. Ricardo Fiuza do PFL-PE indicava que o centrão prepara os substitutivos para as propostas de Mario Covas (PMDB-SP) e do Dep. Carlos Alberto Caó (PDT-RJ), sobre a questão indígena e quilombola respectivamente, associando a necessidade de vincular a lei. O centrão então apresenta emenda, pois entendeu que não conseguiria excluir o direito quilombola à terra da Constituição, então articula formato de redação com desapropriação, indenização e prescrição em lei. Vejamos:

Art. 24º. Às comunidades negras remanescentes dos quilombos é reconhecida a propriedade definitiva das terras que ocupam, devendo o Estado emitir-lhes os títulos respectivos. Ficam tombadas após concluída a desapropriação e a indenização, na forma da lei, essas terras, bem como todos os documentos referentes à história dos quilombos no Brasil.

Essa proposta foi rejeitada na votação no plenário em 22 de junho de 1988. O Deputado Caó apresentou então destaque a ser votado em separado, foi quando na proposta de Constituição B, a questão do direito quilombola foi dividida, compondo também o art. 219, §5º, que trata de patrimônio cultural.

Art. 219º - Constituem patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, incluídas:

- I - as formas de expressão;
- II - os modos de criar, fazer e viver;
- III - as criações científicas, artísticas e tecnológicas;
- IV - as obras, objetos, documentos, edificações e demais espaços destinados às manifestações artístico-culturais;
- V - os conjuntos urbanos e Sítios de valor histórico, paisagístico, artístico, arqueológico, paleontológico, ecológico e científico.

§ 5º Ficam tombados os sítios detentores de reminiscências históricas, bem como todos os documentos dos antigos quilombos.

Na redação final, as questões relativas ao tombamento ficaram registradas no art. 216 e 215, já o direito à titulação da terra no art. 68 do ADCT da Constituição Federal de 1998, versão essa que veio do projeto de Constituição C (PRIOSTE, 2017).

O direito intitulado “quilombola” emerge no cenário de redemocratização do país como um dos vetores representativos de grupos até então invisíveis no cenário político nacional. Emerge como reivindicação de grupos até então com reduzido grau de mobilização, mas esta era a situação de todos os demais, após duas décadas de regime (LEITE, 2010, p. 19, grifo do autor).

Cabe ressaltar que a conquista do art. 68 do ADCT não representa uma unanimidade semântica, já que os constituintes acreditavam que estavam consolidando um direito para o “quilombo arcaico”, aquele escondido nas fendas escuras da civilização, seriam, portanto, rarefeitos, senão inexistentes. A questão do *quilombismo* não foi tombada com grande importância pelos constituintes.

Sendo assim, a Constituição fez foi inaugurar um espaço de disputa e luta pelo dizer o direito, relegando ao futuro a construção e preenchimento destes espaços. O artigo 68 dos Atos e Disposições Constitucionais Transitória (ADCT) é o principal marco da conquista do movimento negro, nesse ficou assim ratificado:

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.

A redação do art. 68 do ADCT/CF foi desprovido de um debate mais denso na base, as propostas formuladas nos encontros e debates anteriores foi refutada e desconfigurada, então, a versão consolidada foi algo meio improvisado, onde o debate foi resultado de um esgotamento de tempo (FIABANI, 2008), o que ecoa com a impressão de Arutti de que o art. 68 do ADCT foi algo arquitetado no apagar das luzes, meio sem discussão, configurando-se uma categoria amputada (2016, p. 68), a qual, a seleção do radical “remanescente”, para Figueiredo (2011, p. 26), é uma clara opção por uma formatação de identidade plenamente racializadas.

Por outro lado, os art. 215 e 216 expressaram a proteção a identidades culturais negras, assim como as formas de proteção de seus modos de fazer e viver, tombando o “quilombo” como patrimônio cultural da sociedade brasileira, os quais vão ser mais tarde acionados como suporte interpretativo e base para estender o sistema de proteção ao direito-étnico quilombola.

Neste sentido, os novos movimentos sociais que emergiram no cenário do país ao longo da década de setenta, consolidaram-se na década de oitenta e foram essenciais para a consolidação da conquista de novas pautas na agenda política, dentre eles, o MNU (SCHWARCZ, STARLING, 2015), o qual foi responsável pelo alargamento do corpo democrático dos direitos étnicos-quilombolas descritos na Constituição Federal de 1988.

Os direitos das populações quilombolas restaram consagrados na legislação graças à intensidade das reivindicações durante a constituinte. Os pleitos pelo acesso à terra e garantia de uma compensação histórica data de antes deste momento, mas é durante a constituinte que as forças sociais teriam se renovado, ganhando novo folego, com fim de participar ativamente da construção política e da ordem jurídica brasileira (RODRIGUES, 2014).

Após 1988, o MNU perde centralidade frente a criação de organizações autônomas em todo o território nacional, que expressavam múltiplas dimensões e formatações para as pautas dos negros no Brasil. Em mapeamento do Núcleo de Estudo Interdisciplinares do Negro Brasileiro (NEINB/USP), em 1990 haviam mais de 1300 entidades que lutavam pelos direitos das populações negras no Brasil.

Todo esse processo de mobilização e consolidação jurídica, acabou por inaugurar aquilo que no campo antropológico se chama “questão quilombo”, abrindo a discussão das Comunidades Remanescentes de Quilombo enquanto conceito motriz de direitos, debates conceituais em torno da territorialidade, identidade, autodeterminação, determinação da extensão da terra e proteção jurídica são de importância ímpar. Este debate é aberto se intensifica na questão quilombola a partir do processo interpretativo e operacional do próprio marco legal constitucional consolidado na Constituição de 1988.

O Movimento Negro foi um importante ator social no processo de redemocratização do Brasil no que se refere aos direitos étnicos-quilombolas, tendo sido responsável pelas principais articulações do cenário político nacional, principalmente por ter produzido a abertura do campo político para as demandas étnicas das populações negras tradicionais. Para Prioste (2017), a luta negra por reconhecimento do direito constitucional é expressão da sua oposição aos “mecanismos de mercado como instrumentos reguladores de acesso à terra”.

A luta pelo reconhecimento irrompeu um novo espaço de potencialidades para as demandas étnicas-quilombola no Brasil e, ao mesmo tempo, representou um marco para novas implosões e disputas sangrentas por direitos, colocando em xeque valores consagrados na moral dominante, tais como a concepção absoluta da propriedade capitalista que vigorava no ordenamento jurídico posto. Evidenciando, assim, formas que resistem a significação capitalista da terra e da cultura.

Para Maristella Svampa (2010), vem se consolidando uma situação frágil na América Latina para povos indígenas e camponeses que lutam pela defesa dos seus territórios, pois, ainda que haja proteção jurídica já consolidada nesses sistemas jurídicos, a retração das fronteiras florestais e o avanço dos grandes projetos desenvolvimentistas, que culminam na privatização da terra e, ainda, com o “boom” da soja transgênica. Este contexto vem produzindo novos giros e desaterramentos, aprofundando a crise do território e do meio ambiente, que são resultado do avanço da globalização neoliberal e da expansão das fronteiras, até mesmo naqueles territórios considerados antes improdutivos, o que consolida os processos de dominação sobre as populações étnicas através do domínio dos recursos básicos para e da própria vida.

A consolidação dos direitos-étnicos na Constituição Brasileira de 1988 inaugurou uma nova abertura para o movimento negro no pós-constituente, pois apresentou campos férteis para a produção de novas lutas étnicas por reconhecimento. A representação dos movimentos sociais afrouxou as conversões de mobilização, criando e fortalecendo as articulações na base, no eixo local, os quais foram criando alternativas às representações já consolidadas e, com isto, criando novas conexões e instâncias de representação.

No pós-constituente, a pauta das comunidades quilombolas ganha certa autonomia, estabelecendo-se institucionalmente de forma independente, fazendo surgir a Coordenação Nacional de Articulação de Quilombo (CONAQ), que ganha destaque e vai aparecendo paulatinamente nas bases regionais e, com isso, fazendo a ponte com o local, abrindo canais permanente de diálogo. Contudo, Alfredo Wagner diz é a partir de 1995 que há um processo de convergência das associações quilombolas à CONAQ<sup>25</sup>.

---

<sup>25</sup> Guinada interpretativa do direito étnico-quilombola, principalmente a partir da atuação da ABA.

As redes entre o local e o regional vão se fortalecendo e viabilizando o fortalecimento do movimento quilombola, como por exemplo a rede de irmandade de comunidades negras rurais no Mato Grosso do Sul, articulando-se em torno das titulações da terra e fortalecendo as conexões entre comunidade e a CONERQ/MS (Comunidades Negras Rurais Quilombolas de Mato Grosso do Sul), que se organizaram em torno de um “conjunto-de-ação” que faz aparecer um “projeto camponês” (SANTOS, 2016b).

O cenário da constituição de um sujeito ativo e que não aceita mais o desrespeito e a negação do direito como regra, inaugura um ator social com perfil e papel bem delimitado. Contudo, este é jogado-inserido em um campo pré-existente e bastante heterogêneo, com uma multiplicidade de outros autores governamentais, movimentos sociais e políticos e, ainda, concorrendo com outros demandantes fundiários. (SILVA, 2016, p. 127).

E mais, essa multiplicidade de atores sociais não é estanque, o campo se metamorfoseia adensando novos atores e, com isto, os conflitos se alteram, outros se extinguem e alguns novos surgem. Ainda que consideremos o “quilombo histórico” como um fenômeno que se consolida enquanto realidade rural, pois vivenciou a luta pela terra de forma mais próxima e, ainda, estava instalado fisicamente no rural, a verdade é que as trocas e conexões colocavam o quilombo em contato com a cidade em processos de trocas. Diante disto, o quilombo sentiu também os efeitos dos processos de urbanização, como na Rasa em Búzios/RJ ou o Curiaú em Macapá/AP<sup>26</sup>, com isto, quilombo passa a apresentar demandas urbanas como o Quilombo de Sacopã ou, ainda, como o Quilombo da Pedra do Sal, ou as comunidades Cabral e Campinho em Angra dos Reis, atravessadas pelos efeitos da BR-101 (Rio-Santos), ou Rasa, Caveira, Botafogo e Preto Forro, na região dos lagos do Estado do Rio de Janeiro, impactados diretamente pelo turismo, ou ainda, modelos de quilombos que, ainda que desprovidos de população características, são tombados pela importância de preservação de registro de memória, tal como a Pedra do Sal no Rio de Janeiro (ARUTTI, 2016). Quilombo transcende os moldes e se apresenta em outros níveis de representação, com novas potências, alcançando múltiplos níveis de expressão no âmbito urbano e rural, criando novos espaços de memórias e erigindo

---

<sup>26</sup> A parte autora conheceu ambos, estudou e fez pesquisa de campo no primeiro. Em relação ao segundo, reside na cidade vive as interações desse quilombo com o meio urbano.

construções inéditas no signo “tradicional”, mesclando história e invenção, passado e futuro, fato e representação.

O Direito, então, pretende-se apresentar enquanto ferramenta de estabilização de demandas políticas que se apresentam em escalada em um cenário político de democratização e que precisa se consolidar em estruturas mais ou menos estáveis, as quais lhe garantam prolongamento no tempo, mas que seja, simultaneamente instrumento de continuidade de luta, instrumentalizando os atores sociais na luta pelo reconhecimento. Contudo, é interessante a fala de um morador do Quilombo do Alto da Serra do Mar, no Rio de Janeiro, sobre a importância que o direito assume para as comunidades quando reconhece o direito destes, diz ele: “é uma coisa que vai deixar de ser coisa da gente, para virar coisa jurídica [...]” (FIGUEIREDO, 2011, p. 15).

A primeira vitória dos quilombos após 1988 foi a conquista do Quilombo de Frechal, no Maranhão, através da criação de uma reserva extrativista em 1992 em prol da comunidade, embora a proposta não se adeque exatamente ao artigo 68 do ADCT (PRIOST, 2017), contudo, é, sem dúvida, a primeira conquista quilombola. Depois disso, a mobilização normativa só se inicia em 1995, com as portarias da FCP e do INSS, até o decreto do FHC em 2001 e do Lula em 2003.

Fernando Prioste registra que o artigo 68 do ADCT não conseguiu tirar as terras dos quilombos do mercado de terras, e nem teria esse poder, mas cria um mecanismo de enfrentamento e resistência ao processo material de mercantilização destas (2017).

### **3.5 OS RURALISTAS E A RESISTÊNCIA AOS QUILOMBOS**

Este ítem tem a função de tratar sobre os atores sociais que vão aparecer e nos interessar na análise do objeto do presente trabalho, cremos ser importante, portanto, mapear outro setor importante que vai apresentar as clivagens mais importantes dos direitos étnicos no Brasil, por isso, vamos tratar daquilo que chamamos de “ruralistas”, buscando entender suas estratégias e interesses.

A configuração dos atores sociais não é historicamente homogênea, esta é estruturada socialmente e tramada em contextos de exploração, de dominação e do conflito pelo controle dos meios de existência. (QUIJANO, 2009). Os ruralistas ocupam posição privilegiada nesse contexto histórico de disputa, os quais se dão em

malhas históricas que determinaram seu sucesso na apropriação dos recursos de produção, no caso, a terra e, ainda, subordinam a força de trabalho e os grupos étnicos historicamente e progressivamente expropriados. São estes, de acordo com Quijano (2009), funcionários do capitalismo e os principais detentores das benesses dessa exploração, inclusive com o favorecimento das estruturas estatais, tais como linhas de crédito subsidiada pelo poder público, ainda que este se opere de forma autoritária e domesticada no Brasil, a partir da coexistência de o trabalho servil e escravo contemporâneo.

Dalmo Dalari (2007) diz que há predomínio do latifúndio no norte e nordeste, proporcionando a circularidade<sup>27</sup> entre a posse da terra, poder político e econômico, os quais sustentam o poder central em troca dos benefícios decorrentes da estrutura estatal, como, por exemplo, as políticas que são disponibilizadas sobre a rubrica “vítimas de seca”.

Murillo de Aragão (1996) diz que a organização de grupos de pressão para mobilizar interesses no Congresso Nacional não é uma questão nova, ele destaca que em 1962, o Código Nacional de Radiodifusão foi vetado cinquenta vezes pelo então presidente da república, os quais foram derrubados pela articulação dos proprietários dos emissoras de rádio e TV, movimento o qual foi liderado pelo jornalista João Calmon que, com o sucesso da empreitada, acabou entrando para a política. Esses grupos perderam força no período da ditadura militar, principalmente as pressões e assédio militar sobre o Congresso Nacional, assim somente na década de 70 o contexto se flexibiliza e criam-se condições para o aparecimento de articulações no Congresso Nacional, como pode-se constatar no tema da anistia, onde aparece as organizações estudantis e da OAB, entre outros que aparecem na sequência. O autor ainda diz que os grupos de interesse quando atuam em nível político se tornam grupos de pressão, o que comumente ocorre com os grupos empresariais, de trabalhadores e de profissionais. Na Assembleia Nacional Constituinte, os grupos de pressão se articularam por postos chaves que davam poderes para os relatar e consolidar a redação de partes ou da própria proposta de Constituição. No campo da política fundiária, na constituinte as frentes do MST, centrais sindicais e movimentos de esquerdas fizeram frente a UDR. Em várias áreas consolidaram-se grupos de pressão

---

<sup>27</sup> Simionatto e Costa registram que não há uma separação orgânica entre sociedade civil e política, assim sendo (2012), a possibilidade de conversão de capital econômico em outros tipos de capitais permite o predomínio das elites econômicas em outras esferas (BOURDIEU, 1989).

para influenciar a modulação da constituição, assim, com uma constituição com quase 300 artigos, dificilmente alguém não foi atendido em alguma dimensão, razão a qual se consolidou uma Constituição quase que impraticável em termos práticos. Contudo a legislação e a própria Constituição continuaram a ser objeto de reforma no pós-88. Murillo entende que as alterações e flexões constitucionais vem privilegiando as elites organizadas (ARAGÃO, 1996), como a bancada ruralista que dá objeto a esse nosso item.

Os ruralistas então configuram um sujeito que se mobiliza em bloco de poder, razão a qual estudaremos agora àquilo que comumente convencionou-se chamar de “Bancada<sup>28</sup> Ruralista”, que é um grupo de interesse/pressão que se articula no Congresso Nacional e que, embora bastante plural em relação ao perfil dos múltiplos atores sociais convergentes, conseguem se unir para fazer resistência à titulação de terras para os grupos étnicos no Brasil, balizado numa aproximação ideológica inspirada no neoliberalismo, mas que, na verdade, conforme registra Boaventura de Sousa Santos, de liberalismo não tem nada, pois as forças que se movem por detrás desse movimento são características de um velho conservadorismo (SANTOS, 2003b, p. 6-9), seria, vem verdade, um neoliberalismo conservador e autoritário.

Alfredo Wagner diz que, por vezes, se identifica discursos do campo conservador que concorda com a titulação e a regularização fundiária dos quilombolas, desde que se dê em forma restrita ao local de moradia, em pequenos lotes, distribuídos individualmente, o que o autor chamou de “minifundiarização” quilombola, o que acarretaria que muitas famílias fossem exprimidas em pequenos territórios parcelados enquanto imóvel rural por unidade familiar. Ações desta natureza acarretam a destruição metódica dos coletivos, que é prática neoliberal e que leva a submissão das populações pelo incentivo a individualização (ALMEIDA, 2016).

Simionatto e Costa (2012) dizem que os grupos dominantes utilizam o estado para se perpetuar no poder, articulando-se em bancadas no Congresso Nacional para mobilizar pautas específicas, onde o controle do estado resulta do embate das classes dominantes que disputam o poder que, na maior das vezes, combinam forças e conformam interesses para ampliar os tentáculos do controle social

---

<sup>28</sup> Simionatto e Costa dizem as bancadas são grupos de interesse suprapartidários, os quais, em 2005, somavam mais de 90 organizações na Câmara dos Deputados, já na legislatura de 2012-2015, somavam 126, onde se oficializam enquanto “Frente Parlamentar” (2012).

A cosmovisão de uma unidade para a bancada ruralista revitaliza o “homem do campo” (assim autodesignados), que canaliza para um “nós” que visa fortalecer e ampliar os canais de influência com o Estado que, para Alfredo Wagner, é no sentido de maximizar políticas neoliberais, pois entendem que as terras dos grupos étnicos são barreiras para a circulação de mercadorias (leia-se: terra) e o livre exercício dos empreendimentos econômicos, tais como tais como hidrelétricas, gasodutos, minerodutos, hidrovias, rodovias, portos, aeroportos, linhas de transmissão de energia, polos navais, hidroelétricas e outros megaprojetos, os quais são ratificados pela tolerância das práticas da privatização das terras públicas, redução das áreas protegidas e dos territórios étnicos e, ainda, elevação dos níveis de desmatamento (ALMEIDA, 2016). O homem do campo se articula então para o fortalecimento da propriedade particular/individual e pelo ocultamento da questão agrária brasileira, resistindo a projetos de reforma agrária e buscando a conservação do clientelismo e das oligarquias no setor, em um esforço de legitimar estruturas de poder dos grandes proprietários e empresários rurais (SIMIONATTO, COSTA, 2012). Os donos da terra articulando-se desde o nível regional, passando pela instância estadual, até chegar ao nível mais ampliado ancoram seu poder na política, perpetuando a ameaça aos grupos étnicos a partir dos grandes projetos privatistas (GOMES, 2016), ora citados acima.

O assédio dos “ruralistas” hoje é por uma nova onda de expansão do agronegócio, por esta razão a abertura de novas terras é fundamental (SILVA, 2016). Em termos de América Latina, Maristella Svampa (2010, p. 5-6), diz que é tempo de avanços no modelo do agronegócio exportador, que vem assumindo espaços coordenados na região, centrada na garantia da privatização da terra, mais ainda ampliando a fronteira agrícola, petroleira, mineira e energética.

Os assédios da Bancada ruralista são bastante claro e se evidencia, além das práticas supramencionadas, na atuação desta na propositura de projetos de leis, ou ainda, na edição de outros atos normativos em âmbito regional e nacional, que visam eliminar o Tocantins, Maranhão e Mato Grosso do cinturão da Amazônia Legal e outros que pretendem redução dos territórios dos grupos étnicos e das áreas protegidas (ALMEIDA, 2016). A bancada ruralista, por exemplo, estava por trás da Medida Provisória 910/2019, editada pelo presidente Bolsonaro, eis que, por esta, o Programa Terra legal autorizaria a “regularização fundiária” a partir da autodeclaração

do pretense proprietário, dispensando verificação e vistoria pelo poder público e, ainda, permitindo que a regularização atinja terras do INCRA<sup>29</sup>, onde o governo federal indicou pretendeu regularizar, de acordo com Lisandra Paragruaçu (2019), mais de 600 mil imóveis rurais. Entretanto, em verdade, pretendeu foi flexibilizar o movimento de validação da grilagem e flexibilização das terras dos grupos étnicos e àquelas destinadas a clientela da reforma agrária, já que atinge aquela que estão disponíveis para o estabelecimento de assentamentos.

O jornalista Alceu Luís Castilhos entende que podemos falar não de “uma” bancada ruralista, como unidade homogênea, pois os interesses que se imbricam nesse rótulo são pulverizados, pois atingem vários setores da sociedade brasileira e da comunidade internacional: trabalho rural, agrário, ambiental, empresarial (setor madeireiro, beneficiador e minerador), entre outros. Dessa maneira, Castilhos (2012, p. 230) nos indica que temos mais que uma bancada ruralista, mas um sistema ruralista<sup>30</sup>.

Castilhos (2012) diz estes representam uma conversão ideológica quase como um bloco, ainda que não homogêneo e, com isto, deve-se incluir nesse bloco o setor do agronegócio de forma ampliada, associando o agropecuário e a agroindústria, além de outros setores adjacentes desse universo (ALMEIDA, 2016). A bancada ruralista cria uma cegueira que se reproduz no e pelo direito individualista e universal, que oblitera a visualização dos grupos étnicos, os quais são considerados pelos grupos desenvolvimentistas como diques/barreiras (COSTA FILHO, 2016), afastando-os (grupos étnicos) da concepção de sujeito de direito e merecedor de respeito e estima (HONNETH, 2009).

Este grupo não é uma classe profissional ou fechada em siglas partidárias (embora alguns partidos também apresentem perfis e interesses de alinhamento com a bancada ruralista), pois são advogados, empresários, entre outros, mas que se articulam *ad hoc*, o que para Barcelos e Barriel (2009), compõem uma verdadeira pactuação cavalheiresca. Com isso designamos que essas articulações são transversas às legendas partidárias: “As diversas bancadas de interesse são espaços

---

<sup>29</sup> Contudo, essa MP não foi apreciada pelo Congresso Nacional e perdeu eficácia em razão de tensões e enfraquecimento do presidente Bolsonaro com os líderes das casas no Congresso Nacional.

<sup>30</sup> Por sistema ruralista o autor quer indicar uma complexidade de relações específicas, com lógica própria, que determinam, ou pretendem determinar, a organização da arena política, com alto nível organizacional, de coordenação das ações, de articulação com os partidos políticos e capacidade de efetividade das decisões.

de articulação que agregam interesses pessoais ou de classe que não são incorporados nos programas partidários” (INESC, 2011).

A bancada ruralista, de acordo com a pesquisa do INESC, configura-se por aqueles políticos (executivo e legislativo) que declararam, ao TSE, fonte de renda agrícola, ou ainda, que demonstram alinhamento político a grupos derivados do setor do agronegócio - este alinhamento foi configurado pelo recebimento de financiamento de campanha por grupos ligados ao agronegócio.

Há uma nítida conexão entre parlamentares da dita bancada ruralista com a concentração de terra no Brasil e proprietários de fazendas/empreendimentos rurais de grande proporção. Esses “homens do campo” estão familiarizados com as práticas de grilagem de terras devolutas e do INCRA; com atos de violência e despejo contra assentados camponeses e grupos étnicos; com desmatamento, principalmente na “Amazônia Legal”, pois vários são donos de madeireiras; utilizando-se de mão-de-obra escrava; com envolvimento nas grandes chacinas no campo e ligação com o assassinio de lideranças dos movimentos sociais e dos grupos étnicos; com crimes ambientais; com a “clientela” ordinária das grandes multas aplicadas pelos órgãos de fiscalização de meio ambiente. Há também uma “estranha” coincidência de propriedades rurais dos políticos ruralistas com os locais identificados com maior incidência de trabalho escravo, de desmatamento e de eliminação de lideranças de movimentos sociais.

Também não é novidade que as cadeiras das Comissões com vocação agroindustrial do legislativo nacional estão sempre ocupadas pelos membros com vínculo com o agronegócio<sup>31</sup> - se não diretamente proprietários de terra e de empreendimento rurais, ao menos receberam grandes doações para suas campanhas (CASTILHO, 2012). As vagas nessa comissão são por vezes negociadas entre os partidos, não é estranho que das quatro cadeiras, na legislatura passada, os destinatários PV, PPS e PSB (duas delas) estavam ocupadas por políticos do DEM e PP.

Na classe dos políticos com “rabo-presos”, podemos exemplificar com o grupo de parlamentares financiados pela “Bancada Friboi”, que “investiu”, no pleito de 2010,

---

<sup>31</sup> Por agronegócio estamos entendendo todo tipo de atividade e renda vinculada: ao setor de produção de grãos, de laticínios e produção de carne; empresas ou indústrias com interesse diretamente relacionado ao primeiro; aos empresários rurais; as pessoas físicas ou jurídicas (S/A's e LTDA's) envolvidas com essas atividades citadas;

em Goiás, 10 milhões em dois candidatos a governador, 5.3 milhões em 47 candidatos a deputados estaduais e mais 10 milhões para financiamento de campanhas de 55 candidatos a deputados federais e 8 senadores, onde se elegeram 41 e 7 respectivamente (CASTILHO, 2012). O PR e PTB foram o reduto da maior parte desses recursos, também não é estranho que sejam essas duas legendas com políticos com a maior concentração de propriedade rural do legislativo nacional. Certamente este “investimento” realizado pelo Grupo Friboi deve ter trazido frutos, já que os grupos econômicos se movimentam por vantagens financeiras.

Há, “curiosamente”, uma tendência dos políticos ruralistas de todo o território nacional de deterem propriedades e empreendimentos rurais no norte e centro-oeste brasileiro, assim como no nordeste, respectivamente - são regiões com maior disponibilidade de terras consideradas “desocupadas” pelos órgãos públicos e pelos ruralistas<sup>32</sup>, privadas ou não, e com custo de compra ou ocupação baixo. É também o reduto das grilagens, pois é onde o Estado ainda está mais ausente, notoriamente a lei lá não chega, pelo menos não com tanta força. Os políticos do sul e sudeste são os que mais se enquadram nesse perfil, pois mesmo com domicílio eleitoral numa parte do país, detém terras em outros lugares. O Pará é o destino mais procurado de todos, diz Castilhos (2012).

Mesmo com esses dados, queremos indicar que não há uma noção de bloco monolítico (BARCELOS, BARRIEL, 2009, p. 10) para caracterização deste grupo de interesse, vez que sua composição interna tenciona clivagens específicas e não consensuais, ao mesmo tempo, convergem por uma pactuação cavalheiresca, fazendo convergir as grandes forças internas no Congresso Nacional, onde, por exemplo, as cadeiras e postos em Ministérios e órgãos é repartido entre os pecuaristas, empresários rurais, industriais da biotecnologia, agricultores e etc, ou, pelo menos, seus representantes (BARCELOS, BARRIEL, 2009, p. 18).

A bancada ruralista, mesmo com grandes disputas internas por poder, protagonismo, privilégios e etc., detém potencial para promover grandes crises organizacionais no campo dos interesses, e ainda, com a emergência de lutas ardentes em algumas arenas, esta (a bancada ruralista) tende a alinhar-se homogeneamente para defender fronteiras e/ou expandi-las (BARCELOS, BARRIEL,

---

<sup>32</sup> A maior parte dessas terras consideradas “desocupadas” estão, em verdade, ocupadas por grupos tradicionais, informação essa não ventilada nas análises governamentais.

2009, p. 10). A arena política é palco de grandes negociações, onde aprovações nas casas legislativas e vetos presidenciais se atravessam constantemente, o choque disto pode ser boicotes a projetos e propostas do governo e vice-versa, a ruptura da base aliada e/ou enfraquecimento do poder de barganha no legislativo. Há um processo de constantes trocas e cessões nesta arena, seus recursos são extremamente voláteis e os pactos são pouco duradouros e passíveis de retificações constantes, pois a ausência de consenso em um presidencialismo de coalisão significa a paralização legislativa e a ingovernabilidade do país.

A força desse sistema ruralista é bem nítida, pois a eficácia das articulações e mobilizações no legislativo e executivo são suas marcas por excelência, pois logram êxito em capitanear apoio tanto partidário quanto suprapartidariamente quando necessário, diz-se que a bancada ruralista é capaz de mobilizar até mesmo o dobro de sua representação nas casas legislativas. Nessa dimensão de articulação da bancada com o poder executivo pode ser visualizado dois casos que demonstram claramente esse fluxo e canal colaborativo entre o poder executivo e as bancadas de poder, no caso, a ruralista, a qual pode se expressar em diversos episódios, mas exemplificaremos em dois marcos significativos com os dois últimos presidentes.

O primeiro caso, o presidente Temer tentou reduzir Unidades de Conservação na região Rio Jamanxim, no sudoeste do Pará, através das Medida Provisória de número 756/2016, integralmente vetada e, depois a Medida Provisória número 758/2018, que foi parcialmente vetado, mantendo-se uma acomodação para a construção de um projeto de ferrovia.

E ainda no caso é a tentativas de colocar a titulação dos territórios indígenas a cargo do MAPA, seu maior adversário histórico, assim como foi tentado em relação a questão quilombola. O poder executivo, dirigido pelo presidente Bolsonaro promoveu essa bandeira no ano 2019, quando, primeiramente pela Medida Provisória de número 870 de janeiro de 2019, pretendeu passar a competência para realização das titulações ao MAPA, sob o comando de Tereza Cristina. Ocorre que o STJ já tinha suspenso essa operação de transição de competência e, em ato sequencial, o Congresso Nacional confirmou a rejeição da MP. Contudo, em junho de 2019, pela então Medida Provisória de número 886, o presidente insistiu na questão e submete novamente a questão, propondo alteração com idêntico conteúdo, a qual é rejeitada

de pronto pelo Congresso Nacional<sup>33</sup>. O feito demonstra de forma bastante clara o alinhamento articulado e permeabilidade entre os interesses da Bancada Ruralista e do poder executivo.

Esse grupo de interesse monta teias de coalização que permitem sua aproximação nas articulações políticas da agenda do legislativo tanto nacional quanto dos locais, possibilitando altos níveis de influência e lobby nas casas legislativas por todo o território nacional. “A rede começa no poder local, nas prefeituras, e se estende até os corredores de Brasília, configurando o que os italianos chamam de partido transversal” (CASTILHOS, 2012, p. 229).

É na bancada ruralista que se encontram os maiores latifundiários do país, dentre os 13 mil políticos pesquisados por Castilhos, prefeitos (e vices), deputados (estaduais, federais e suplentes) e senadores, nas legislaturas de 2008 e 2010, estes declararam ao TSE pouco mais de 2 milhões de hectares, onde 77 destes políticos detêm cerca de 1 milhão deles, e ainda, um grupo seletivo de 2 senhoras e 29 senhores, com mais de 600 mil hectares sobre seu domínio (1/3), o que representa uma média de 20 mil hectares “por cabeça”. Liderando esse ranking Adair Henriques (PSDB), Prefeito de Bom Jesus de Goiás/GO, com 54 mil hectares; João Muniz Sobrinho (PSDB), Prefeito de Cruz/CE, com 48,5 mil hectares e; Jayme Campos (DEM), Senador pelo Estado de MT, com 32 mil hectares<sup>34</sup> (2012). Observa-se que esses dados foram levantados com referência ao que os próprios políticos declararam, indicando assim, que os números podem ser maiores.

Há ainda, outra lista, com 18 políticos que declararam, somados, 208 milhões de reais em propriedades rurais sem, contudo, informar a extensão da terra, a lista é encabeçada por José Catanant Neto (PT)<sup>35</sup>, Prefeito de Campo Florido/MG - 25 milhões de reais; Demétrius Ribeiro (PSDB), suplente do Senado pelo estado de PA - 21,5 milhões de reais e; Brandão Rezende (PMDB), Prefeito de Tupiratins/TO - 20 milhões de reais; a lista segue até o 18º, o último com propriedade declarada de 5 milhões de reais<sup>36</sup>. Os dados utilizados são incrivelmente lacunosos, só nos servem

---

<sup>33</sup> É vedado incursionar na mesma matéria já rejeitada pelo Congresso Nacional através de reedição de MP na mesma seção legislativa, conforme se retira da interpretação do art. 67 da Constituição Federal, somando-se a interpretação consolidada pelo Supremo Tribunal Federal.

<sup>34</sup> A lista segue e pode ser encontrada na página 28-9 do livro de Castilhos (2012).

<sup>35</sup> É interessante esse perfil de político ruralista em partidos que se declaram de esquerda e ainda detêm os ruralistas enquanto principais adversários políticos. Um esforço futuro para mapear este tipo de relação poderia desvelar contradições interessantes interpartidariamente.

<sup>36</sup> A lista pode ser visualizada na página 30 da obra de Castilhos (2012).

para indicar um quadro da organização fundiária brasileira entre os ruralistas, pois as declarações são feitas pelo próprio candidato e apresentam enormes lacunas, como proprietários de grandes rebanhos sem-terra, ou ainda, de grandes latifúndios desabitados, uma vez que declaram terras, mas não animais e vice-versa.

A definição ainda fica mais difícil quando diversos deles são cotistas ou donos de empresas ligadas às atividades rurais, por trás das LTDA`s e S/A`s subjazem muitos imóveis e semoventes.

Individualmente considerando, temos os: “reis do gado” - 6 mil políticos detém 500 mil cabeças de gado, e que desses, cerca de 15 políticos detém 1/3, com média de 10 mil “por cabeça” (CASTILHOS, 2012, p. 94); “reis da soja” - o Senador Blairo (PR-MT) Maggi, é responsável por 5% da produção nacional, na sua atividade rural planta 203 mil hectares/ano; Maggi foi “agraciado” com o Prêmio Motosserra de Ouro, do Greenpeace, em 2006, oferecida para os brasileiros que mais contribuem para o desmatamento da Amazônia Legal que, em 2010 foi dado a Sra. Kátia Abreu. Ainda no critério produtividade, Maggi só perde para seu irmão, Eraí Maggi, que planta 380 mil hectares/ano.

Mas esse contexto não é novidade, o Brasil nasce de um grande ato de doação, do monarca português, de extensas propriedades rurais na forma de sesmarias, depois ratificadas pela Lei de Terras em 1850, que perpetua a lógica do latifúndio “*in terrae brasilis*”. Vejamos uma cifra temporal deste fenômeno que se coaduna com período imediatamente anterior ao surgimento da UDR (entidade ruralista com ação mais radical na história do país), mostrando como a política de ampliação das terras cultiváveis vai ao encontro da constância dos latifúndios.

	1975		1980		1985	
	N Absoluto	%	N Absoluto	%	N Absoluto	%
Milhões de estabelecimentos com declarações de área	5.0		5.2		5.8	
Área Total (milhões de ha)	323.1	100	369.6	100	376.3	100
Área ocupada pelos 5% maiores (milhões de ha)	222.0	68.7	257.6	69.7	260.4	69.2
Área ocupada pelos 50% menores (milhões de ha)	8.1	2.5	8.9	2.4	8.3	2.2

**Fonte:** Censos Agropecuários de 1975, 1980 e 1985 (cálculos de Rodolfo Hoffman). (in SIMON, 1998, p. 46).

**Tabela 2:** Áreas dos estabelecimentos rurais

<b>Tabela 9 - Área dos estabelecimentos rurais, segundo o estrato de área Brasil - 1985/2006</b>			
Estrato de área	Área dos estabelecimentos rurais (ha)		
	1985	1995	2006
<b>Total</b>	<b>374 924 421</b>	<b>353 611 246</b>	<b>329 941 393</b>
Menos de 10 ha	9 986 637	7 882 194	7 798 607
De 10 ha a menos de 100 ha	69 585 161	62 693 585	62 893 091
De 100 ha a menos de 1 000 ha	131 432 667	123 541 517	112 696 478
1 000 ha e mais	163 940 667	159 493 949	146 553 218

Fonte: IBGE, Censos Agropecuários 1985/2006.

**Fonte:** SIMON, 1998, p. 46

A segunda tabela mostra que cerca de 44% dos estabelecimentos rurais são latifúndios nas três referências 1985, 1995 e 2006, sendo que a primeira tabela evidencia que, entre 1985 a 1995, cerca de 69% das terras cultiváveis estavam na mão de 5% dos proprietários rurais. Extrai-se disso, numa leitura articulada das duas tabelas que a lógica da concentração de terra no Brasil se mantém perenemente estável na estrutura rural brasileira.

No Censo Agro de 2017, verificou-se ainda uma divisão de gênero bastante acentuada, onde 81% dos estabelecimentos rurais são gestados por homens e, do total de estabelecimentos, pouco mais de 45% são brancos, enquanto que 53% dos estabelecimentos são geridos por negros ou pardos (IBGE, 2017). Os dados são

esparços e sem articulação interpretativa, mas rico para serem analisados e, desde já, indicam uma questão de classe e raça na divisão dos territórios, há uma minoria que detém grandes quantidades de terras, e uma massa muito grande de estabelecimentos rurais de pequeno porte, que estão distribuídos principalmente aos negros e pardos, qualificados ainda por serem pobres no caso.

Observa-se ainda que a organização do sistema político e jurídico brasileiro corrobora com uma rede de impunidade desses políticos latifundiários, pois entre eles estão a principal clientela dos crimes/multas ambientais e de desvios de verba pública, que dificilmente são julgadas e que sempre são esquecidas.

Como fator histórico que demonstra bem a articulação e os ideais que contornam a bancada ruralista, invocamos a experiência da UDR (União Democrática Ruralista), que surge em 1985, comandada pelos seus fervorosos fundadores, o pecuarista Ronaldo Caiado, que transitou pelas legendas do PSD, PFL, PPR e voltou para o PFL (hoje DEM), e pelo cafeicultor Plínio Junqueira Júnior. A UDR foi considerada no período pré-constituente como a mais explícita e radical entidade ligada ao agronegócio, pois fazia apologia à resistência por meio da violência e com intimidação armada a seus adversários (BARCELOS, BARRIEL, 2009, p. 11-2). Essa entidade foi ungida pelos ideais de resistência e paralisação de quaisquer formas de reforma agrária e democratização da terra no Brasil - demagogicamente discursava apoio a uma reforma agrária que não atingisse a propriedade privada produtiva.

Nelson Lefait (1986) escreve que a UDR, em seu primeiro ano, conseguiu uma poderosa articulação, escalando rapidamente de âmbito regional para a dimensão nacional, logrando êxito na comunicação com as mais altas instâncias da república, seu articulador Plínio Junqueira arregimentou o setor agropecuário mais radical contra qualquer projeto de reforma agrária. No primeiro ano, realizou cinco leilões de gado doado pelos seus membros, arrecadando mais de quinze milhões de reais em cada um, os quais foram explicitamente destinados ao financiamento das campanhas de políticos comprometidos com a livre iniciativa e a propriedade privada, os principais herdeiros dessa fortuna foram as candidaturas de Roberto Cardoso Alves do PMDB, de Magno Bacelar do PFL, de Sergio Cardoso de Almeida do PDS, de Roberto Caiado pelo PFL, entre outros.

No site da UDR, no link “História”, sua autodescrição é bastante nítida<sup>37</sup>, vejamos:

A União Democrática Ruralista (UDR) é uma entidade de classe que se destina a reunir ruralistas e tem como princípio fundamental a preservação do direito de propriedade e a manutenção da ordem e respeito às leis do País. O atual presidente da entidade é o agropecuarista, Luiz Antônio Nabhan Garcia, que preside as UDR's de São Paulo e a nacional em Brasília-DF. (UDR, 2013).

Ainda no mesmo espaço virtual, encontramos sua declaração propositiva no link “Objetivos”:

A UDR exerce um papel fundamental em promover, por todos os meios Legais, a conscientização em amplitude nacional de que a propriedade privada e a liberdade de produzir são direitos inalienáveis, como também manter fórum permanente de estudos jurídicos voltados para a formulação da política fundiária, inclusive da produção e comércio da agropecuária e do agronegócio brasileiro, sempre defendendo a manutenção e aperfeiçoamento dos direitos e deveres junto aos Poderes Constituídos. (UDR, 2013).

Nesse mesmo sentido, os objetivos da UDR se alinham a

[...] defesa da livre-iniciativa; apoio a produtores e sua organização junto à opinião pública; defesa do direito de propriedade rural; participação efetiva nas decisões políticas; estabelecimento de ‘diálogo franco e de respeito mútuo entre o Governo, os produtores rurais, a Imprensa e a Sociedade como um todo’; promoção, ‘por todos os meios ao seu alcance’, da eleição de representantes dos associados para cargos legislativos federais, estaduais e municipais, objetivando a defesa dos interesses da Associação e de seus Membros’, dar assessoria técnica e jurídica aos seus associados. (SIMON, 1998, p. 62).

Dessa maneira, mesmo com planos de financiamento de campanha a parlamentares com alinhamento a seus interesses, independente da legenda partidária, a UDR só alçou 20 parlamentares na Constituinte. Contudo, estes mostraram significativo poder de articulação. A finalidade era o aparelhamento e instrumentalização<sup>38</sup> do Estado através de comissões, ministérios, exército, instituições e etc. Caiado afirmava, em alto e bom som, que os artigos sobre a reforma

<sup>37</sup> Verificamos que o site da UDR não mais está no ar, mas as informações foram retiradas diretamente do sítio eletrônico, pelo autor deste trabalho, no início do ano de 2014.

<sup>38</sup> Por estes dois termos quero indicar a ocupação e colonização dos espaços do Estado, com a tentativa de ampliar sua participação no espaço político e tornar efetivo as decisões de grupos que buscam incutir no Estado lógicas privadas e direcionar à ação do Estado.

agrária que restaram na Constituição foram escritos pelas mãos da entidade (SIMON, 1998, p. 18).

No primeiro ano, em 1986, a UDR recrutou 5 mil associados, no término do segundo ano eram entre 136 mil a 230 mil associados e, ainda, pelos dados da Folha de São Paulo, em 1989, eram 358 mil associados (SIMON, 1998, p. 59). A linha ideológica norteadora da entidade, vejamos parte da declaração de Caiado ao jornal “O Estado de São Paulo”, em 23/04/1987: “Para nós, os produtores rurais, governo democrático é aquele que faz o que nós queremos e até impomos, e não o que nos dita normas” (*apud* SIMON, 1998, p. 78).

A UDR foi a expressão mais radical da elite latifundiária, que detém raízes no mundo rural marcado pelo conflito. A lógica beligerante da UDR fora endêmica, ainda mais quando analisamos os conflitos fundiários em curso em todo o território nacional: “Líderes comunitários mortos à queima-roupa na porta de suas casas, famílias envenenadas, casas incendiadas, processos criminais com provas forjadas, atentados, prisões injustificadas [...]” (LEITE, 2010, p. 28).

Hoje há uma pulverização de entidades com perfil ruralista, a UDR não mais representa uma unidade homogênea ruralista no país, mas é significativa quando falamos historicamente das ações e organizações desse grupo de interesse. A UDR mostrou seu incrível poder de articulação desde a fundação em 1985 até sua pulverização, quando da promulgação da Constituição, quando entidades tradicionais voltaram a ser imperativas. Apagando seu protagonismo no pós-constituente, mas não se extinguindo, hoje é ainda uma entidade com forte atuação, já que seus fundadores ainda se replicam nos cargos políticos, reproduzindo os mesmos discursos, através de outras entidades com perfil ruralista. A UDR não mais representa uma unidade homogênea ruralista no país, mas é significativa quando falamos historicamente das ações e organizações desse grupo de interesse. A UDR mostrou grande poder de articulação desde a fundação em 1985 até sua pulverização, quando entidades tradicionais voltaram a ser imperativas após a promulgação da Constituição. Independente da filiação direta, os seus membros continuam militando pelos interesses do agronegócio e reproduzindo os mesmos discursos de inclinações conservadoras, com mascaras neoliberal.

A bancada ruralista, enquanto ator político no campo funciona como uma armadura política às personalidades, convergindo a um corpo de ações que dá vida a

um sujeito político, seus membros são agentes públicos fomentadores da guerra e da conflitualidade no campo, são “[...] arquitetos táticos que operam um rol de ações e decisões conformadas institucionalmente” (BARCELOS, BARRIEL, 2009, p. 21-8).

Com o “impeachment” do Collor, a UDR perde a referência da centralização dos interesses dos homens do campo, permitindo sua continuidade a partir da Frente Parlamentar da Agricultura e prospera também nos partidos como PFL (DEM), e PSDB, além de outros grupos institucionalizados ou não, apresentando-se enquanto pauta descentralizada, onde ainda reservam muita força em âmbito regional.

Por meio da Bancada Ruralista, é possível observar uma *ampliação escalar* do poder patronal. Aglutinada e interligada por diferentes setores ligados ao agronegócio, desde multinacionais, entidades e sindicatos patronais, cooperativas agrícolas, setor industrial, biotecnológico e florestal, a bancada fortalece e solidifica, sob múltiplas escalas, alianças e interesses, e consegue canalizar ao nível federal, questões locais e regionais, de modo a produzir sistemas de comando e controle nucleados em torno do grupo, mas articulados com estruturas de poder locais e regionais. (BARCELOS, BARRIEL, 2009, p. 22, grifo do autor).

A representação efetiva não detém dependência direta com o número de parlamentares eleitos, vez que as oscilações numéricas constatadas nos pleitos entre 1987 a 2011 não diminuíram sua capacidade de mobilização - cerca de 20 parlamentares entre 1987 a 1995; 115 parlamentares entre 1995 e 1999; 89 parlamentares entre 1999 e 2003; 73 parlamentares entre 2003 a 2007 e; 116 parlamentares entre 2007 a 2011 (VIGNA, 2007). A bancada ruralista, enquanto grupo de interesse é a maior articulação suprapartidária do Congresso, superando até mesmo a dos advogados.

Entre seus eixos de interesses estão a paralização dos projetos de reforma agrária; desestimulação da agricultura familiar; trancamento das pautas étnicas de titulação de terras; negociação e perdão integral das dívidas dos grandes empreendedores rurais; expansão das terras cultiváveis, com utilização plena das propriedades rurais; inibição da criação de parques de preservação ambiental, principalmente sem indenização; inibição dos direitos dos trabalhadores rurais; entre outras que convergem.

Como formas de atuação formulam discursos para criminalizar os movimentos sociais, tentando desarticulá-los, assim como, boicotar quaisquer tipos de mobilização que vise o acesso do camponês e dos grupos étnicos a terra: “O autodenominado

Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra não conta apenas com o dinheiro de nossos impostos para invadir e depredar imóveis rurais, roubando bens neles existentes. Conta também com o incentivo de nosso Supremo Tribunal Federal” (LUCHESÍ, 2009).

A configuração deste grupo de interesse é por indícios e sua organização é subterrânea, pois há manifesta dificuldade de mapeá-los, pois muitos não manifestam expressamente seu alinhamento com medo de serem estigmatizados e perderem prestígio político e retração em seu colégio eleitoral.

Grande parte da manutenção do acesso de candidatos com alinhamento a esse grupo de interesse se deve a reiterada noção, do senso comum, de que rico não precisa roubar ou porque rouba menos porque já detém dinheiro, o que facilita o acesso dos grandes proprietários de terras aos postos políticos de mais relevância e ao poder político.

A bancada ruralista, enquanto ator político com unidade nas “action sets” nos debates específicos entende a importância do engajamento e articulação com a base do governo, uma vez que, nessa condição, detém acesso aos postos de barganhas diretas às cadeiras de poder no Estado. No campo, a arena política e institucional são barganhas e alvo de negociações, pois a luta é como no campo, seja pela dissimulação, pelas negociações de bastidor e aos cochichos. Mas, por detrás dessa névoa, os atores em luta sabem exatamente a posição e os interesses dos adversários e concorrentes. A bancada ruralista é muito ágil e astuta, cede nas matérias que não colidam diretamente com suas pretensões.

Enquanto foco de colonização dos postos do Estado, a bancada ruralista consegue formular unidades discursivas no seio das instituições, irradiando concepção e articulações de forma a estruturar uma representação “agro-brasileira” enquanto discurso de identidade nacional compartilhada. O esforço é pelo poder de comando do “drama social”<sup>39</sup>, escoando as assimetrias de poder dentro de processos controlados de reconciliação das arenas, vigiando o sistema no sentido de governar os processos de estruturação. Vejamos seu “modus operandi”:

Sua *atuação multiescalar*, percorrendo desde os corredores e gabinetes do parlamento brasileiro, influenciando parlamentares, partidos e decisões até sua jornada por fazendas, prefeituras e sindicatos, revela a técnica e a magnitude de conduzir a ideologia

---

<sup>39</sup> Poder determinar os processos de ordenação e reorganização sociais, nos moldes de Turner (2008).

patronal e a produzir uma articulada teia de alianças, do local ao nacional. (BARCELOS, BARRIEL, 2009, p. 22). (Grifo do autor).

A bancada ruralista, entre 2007 e 2011, alcança quase 23% da representação do Congresso Nacional, com seus membros concentrados, quantitativamente e respectivamente, no PMDB, DEM, PP, PSDB, PR, PPS, PTB, PDT e PSB.

Na legislatura de 2011-2015, os dados da Câmara dos Deputados indicam que o PMDB era quem tinha mais ruralistas vinculados a Frente Parlamentar da Agricultura (FPA), com 46 deputados, contudo, era o DEM que, proporcionalmente, tinha maior representatividade, já que 96,3% estavam filiados a FPA, seguido do PP, com 61,1%, PMDB 59,5 e o PSDB 49%, existiam ainda ruralistas na órbita de 40% no PR, PT do B, PRP, PHS e PTC. Somente o PSOL não tinha nenhum membro vinculado a FPA. Organicamente o DEM e PP são as cabeças da bancada ruralista, ainda que o MDB<sup>40</sup> tenha mais membros quantitativos (SIMIONATTO, COSTA, 2012).

A FPA<sup>41</sup> (Frente Parlamentar da Agropecuária), diz que controla 23,4% da bancada parlamentar na Câmara e 16% do Senado. Contudo, afiam ter simpatia de outros 77 parlamentares, influenciando cerca de 41% dos votos da Câmara – dados de 2012 (FELLET, 2012). Essa agremiação de interesses controla a Comissão de Agricultura da Câmara e diz que define o alto escalão do Ministério da Agricultura. Em 2006-7, os parlamentares da Comissão e representantes da bancada ruralista, diziam que o que mais temiam era a concessão de direitos de posse a comunidades quilombolas (CASTILHOS, 2012, p. 115). A infiltração partidária permite a hegemonia da bancada ruralista no MAPA e na Comissão de Agricultura e Política Rural da Câmara dos Deputados.

No pleito de 2018, dos 213 membros da Frente Parlamentar da Agropecuária (FPA), somente 97 se reelegeram, mas a FPA se recompôs, chegando a 167 filiados em 2019, chegando no mesmo ao a 225, ou seja, 44% dos votos da Câmara dos Deputados, enquanto que no Senado detém 32 das 81 cadeiras (BASSI, 2019). Em 2020, são 246 deputados e 39 senadores, aumentando, respectivamente seu poder de lobby para 47,95% e 48,15% (GESTAGRO, 2020).

---

<sup>40</sup> É um partido multifacetado, com múltiplos interesses regionais, sem grande harmonia entre os fragmentos de sua composição.

<sup>41</sup> Entidade que atua para ampliação de políticas para o desenvolvimento do agronegócio (FPA...). Podendo claramente ser configurada enquanto bloco ruralista.

A maioria dos parlamentares ligados a esse grupo de interesse também estavam conectados aos partidos políticos advindos da antiga ARENA. Contudo, vários deles são também do MDB. Chegamos a um tempo em que encontramos ruralistas no PT (contrário na sua fundação à concentração de Terras), PSOL e PCdoB - ironicamente latifundiários/ruralistas “comunistas” (CASTILHOS, 2012). Exemplo disso é o relator do Código Florestal foi do PC do B, Aldo Rebelo, com evidente aliança aos ruralistas (CASTILHOS, 2012, p. 105).

O poder e representação desses políticos é regional, suas carreiras iniciam-se nas prefeituras, depois nas cadeiras estaduais e, em escalada, alçam a representações nacionais em Brasília. Há ainda outros políticos, ou famílias, que se perpetuam regionalmente em “feudos” distritais por décadas, com repetição e/ou alternância do poder na ordem do mesmo sobrenome, sem nenhuma pretensão de escalada. O poder é passado de pai para filho, para irmãos, esposas e parentes mais próximos, as elites criam as condições sociais ideais para sua reprodução no poder. Tal empreendimento faz parte de um *modus operandi* postural de classe, que age a partir de esquemas mentais e práticos estabelecidos e esperados, é um verdadeiro *habitus*, nos termos de Bourdieu. Exemplo disso é o perfil do MDB, que associa os barões locais, sem grande unidade convergente nacional, mas frequentemente também o PP e DEM.

O *modus operandi* dos ruralistas é a própria “violência tornada louca” (MORIN, 2010), buscando tornar a violência e as armas o nível ordinário de resolução dos conflitos, descendo esta ao nível das massas, dos movimentos sociais e de qualquer forma de articulação que represente ameaça ao divino direito de propriedade dos latifundiários, seja através de milícias ou de pistoleiros-mercenários especializados em eliminar lideranças de movimentos sociais, em despejar de famílias e assentados camponeses e em ameaçar fiscais do IBAMA e do INCRA. Parece que essa “violência tornada louca” chega ao seu máximo com a recente guinada extremista bolsonarista de orientação do Estado.

As bancadas de interesses representam uma das grandes fontes de determinação e/ou perturbação do campo, suas atuações influem nas formas de governabilidade e na organização do sistema político brasileiro, com capacidade de determinar a configuração de muitos espaços políticos.

Os ruralistas se dizem defensores dos interesses nacionais a partir de sua região, ocupam postos chave na organização política, objetivando principalmente obter mais recursos para o setor da agropecuária de exportação.

Por detrás do discurso ruralista de luta legal e pacífica, criminaliza-se os movimentos sociais e todo e qualquer projeto de reforma agrária, promovem o desmatamento e consomem os espaços de preservação ambiental. O Movimento de Produtores Rurais (MPR), em 2006, a partir da publicação dos primeiros RTIDs, transformou-se em “Movimento Paz no Campo” (MPC). No site “paz no campo”, que é um difusor destes ideais, pode-se encontrar uma verdadeira escola cristã que louva a propriedade privada e o capitalismo. Neste sítio eletrônico, o MST é rotulado de criminoso e fadado ao fracasso, os quilombolas enquanto massa de manobra para revolução de classe e raça, os indígenas como fragmentadores da nação e o movimento ambientalista enquanto farsantes que visam implementar o socialismo e igualitarismo. O site é uma verdadeira cátedra de produção de valores conservadores, há desde artigos a livros lá vendidos, todos colocam Plínio Corrêa de Oliveira enquanto herói da luta pelos valores sagrados e cristãos da propriedade privada, tais mandamentos são cegamento replicados por seus seguidores (PAZ, 2016).

O ruralistas são articulados, adotando múltiplas ações em diversos campos para fazer consolidar suas demandas de liberalização das terras para o agronegócio, arregimentando, inclusive, no campo intelectual, o professor doutor da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Dênis Rosenfield, o qual buscou refutar o direito étnico à terra a partir do combate a relativização do direito de propriedade, da função racial da propriedade, alertando ainda sobre o risco da perda de liberdade e indicando a política quilombola como projeto de contorno stalinista. Esse professor ainda destacou que o legislador de 1988, por falar português, utilizou o conceito de quilombo que consta no dicionário, que faz referência a escravo fugido do cativo, escondido e fortificado na mata (FIGUEIREDO, 2011, p. 87-88). Rosenfield (2007), no seu artigo publicado no Estado de São Paulo, chamado “Função Racial da Propriedade”, diz que “Basta dizer essa “terra é minha” para que tenha início o processo de desapropriação”, posicionando-se claramente aí ao lado dos ruralistas.

Há uma forte mentalidade racista que perdura no discurso ruralista quando rotula as articulações quilombolas como “bandidos”, enquanto ladrões de terras, qualificando suas ações como ilegais, articulando os recursos institucionais, como a

polícia, e não institucionais, como os jagunços dos fazendeiros. No Minas Gerais os fazendeiros roubam seu próprio gado, vendem a carne clandestinamente aos quilombolas a preço baixo, para depois poder os responsabilizar, como no caso do quilombo de Caxambu e de Brejo dos Crioulos. Ou ainda, como no caso do quilombo Paiol de Telha (Paraná), Casca (Rio Grande do Sul) e Invernada dos Negros (Santa Catarina), onde as pretensões territoriais das comunidades é questionada, ainda que estas tenham em suas mãos os documentos de doação da terra aos negros libertos (COSTA, 2016). Entre os anos de 2005 a 2007 a Rede Globo fez grande campanha criminalizando as comunidades quilombolas, com reportagens que indicariam fraude em titulações no Nordeste (FIGUEIREDO, 2011, p. 81). Segundo Prioste, há um terror propagado pelas grandes mídias que distorcem as ideias de titulação e reforma agrária (2015), o que dá suporte as demandas da bancada ruralista e dificulta a discussão da questão quilombola sobre fatos e dados.

A conquista do artigo 68º do ADCT na Constituição Federal de 1988 não representou uma grande vitória contra a bancada ruralista, vez que na Constituinte o tema não foi tombado como de relevância primordial por esse grupo de interesse, já que não havia um legado de luta equiparado a dos indígenas, pois os constituintes dessa bancada estavam a crer na manutenção de um conceito arcaico de quilombo, razão esta que o artigo ficou inscrito no ADCT, com evidente intuito de sua transitoriedade, pois haveriam poucas comunidades passíveis de titulação nesses moldes, razão esta pela qual a temática foi tornada sem impacto na agenda política para a referida bancada.

Segundo a Topografia Constitucional existem dois tipos de matérias que se enquadram nas Disposições Transitórias: as que fazem a transição entre a Constituição em vigor e a nova Constituição, estabelecendo prazos e normas para a adequação e os artigos cujas demandas serão rapidamente atendidas e depois ficam sem função, pois não se criarão novas demandas (como a Lei da Anistia). No caso do Artigo 68 não havia nenhum legado anterior que garantisse aos quilombolas o acesso à terra, portanto sua inserção nas Disposições Transitórias se deu porque sua função se perderia rapidamente após algumas titulações, já que não poderiam se criar mais demandas. (RIBEIRO, 2010).

Nessa topografia constitucional, o art. 68 foi jogado no ADCT em razão de falta de registro, de informação e de estatísticas, o que gera desinformação e facilita o

esquecimento, viabilizando processos de dominação, conforme entende Dimas Salustiano da Silva (1997).

O art. 68 do ADCT foi parar nas Disposições Constitucionais Transitórias, pois alguns constituintes interpretaram o termo quilombo no sentido histórico, como fora o quilombo de Palmares, o quilombo Malunguinho, o quilombo de Manuel Padeiro e outros. Estes parlamentares imaginavam que restavam apenas algumas comunidades remanescentes para serem atendidas. Com o tempo, estas comunidades teriam suas terras tituladas, tornando-se desnecessário o art. 68 do ADCT, permanecer na Constituição. Ou seja, resolvido o problema das comunidades, não haveria mais necessidade do dispositivo (FIABANI *apud* RIBEIRO, 2010).

Durante a constituinte formulou-se a Frente Ampla Ruralista que existiu informalmente até 1994, contudo, em 1995, instituiu-se formalmente enquanto Frente Parlamentar da Agricultura (FPA), que passou a existir com cerca de um terço dos parlamentares e, atualmente, chegando à metade dos parlamentares filiados, mas com capacidade articuladora em torno de seus projetos. Sua atuação é silenciosa, através da propositura de atos normativos, pareceres em Comissões no Congresso Nacional e pactuação prévia e subterrâneas das pautas a serem votadas no plenário, as quais convergem para o seu projeto de poder. De acordo do Figueiredo (2011, p. 87), o antagonismo dessa bancada fica bastante latente no Fórum Agrário Empresarial de 2007, apontou-se a questão quilombola como um dos principais entraves para a produtividade no Brasil.

Logo depois da promulgação da Constituição, o INCRA tituló doze comunidades quilombolas. Depois a legislação passou essa atribuição a FCP, com fim de apaziguar os conflitos e retardar os processos de titulação, uma vez que esta Fundação não detinha dotação orçamentária específica para operar as desapropriações. A bancada ruralista entendeu assim estar estancando a titulação de terras às comunidades quilombolas. Mesmo assim a FCP iniciou procedimentos de titulação independente de desapropriação e desintrusão dos territórios, titulando mais doze territórios mesmo sem recursos.

Na metade da década de 1990 a ABA iniciou grupos de trabalhos e atividades buscando formular parecer reativo ao conceito arcaico de quilombo e criando diretrizes para orientar os procedimentos de titulação. Para estancar esse movimento, o então presidente FHC promulgou então decreto executivo 3.912/01, que antecede o atual decreto executivo 4.887/03. Naquele previam-se características específicas

para a titulação das terras quilombolas, estas deveriam estar “[...] ocupadas por quilombos no ano de 1888 [...]”, o que paralisou as titulações entre os anos de 2001 a 2003, para felicidade desse grupo de interesse. (RIBEIRO, 2010).

A interpretação sobre a noção de território a ser titulado no decreto 3.912 pretendeu interpretação da literalidade do art. 68 do ADCT/CF que, além de estabelecer marco temporal, buscou fixar sentido ao “estejam ocupando” descrito no dispositivo constitucional. FHC defendeu no decreto, frente as ondas de pressão da bancada ruralista, a tese de que a utilização do gerúndio indicou a vontade do constituinte de continuidade da posse e da comunidade, não levando em conta os processos onde as comunidades foram expulsas contra a sua vontade, a possibilidade de grilagem e as vendas irregulares. Esse sentido ficou exposto claramente a interpretação dada pelo GSI (Grupo de Segurança Institucional da Presidência da República) sobre os RTID, onde indica que deveriam estes restringir as terras a extensão das áreas de moradia e cultivadas objetivamente (O'DAYER, 2016).

Interessante registrar o texto de Cláudio Teixeira da Silva que, enquanto Procurador da Fazenda Nacional e Assessor Especial da Subchefia para Assuntos Jurídicos da Casa Civil da Presidência da República no governo do FHC, publicou um texto na Revista Jurídica da Presidência da República, e que tinha como fim, em suas quatro páginas, estabelecer a interpretação literal do art. 68 e sua conformação ao decreto presidencial do FHC. Nesse texto, primeiro estabelece que o vocábulo remanescente é aquele que “restam” e que quilombo está vinculado a comunidades existente na época escravista e formada por escravos fugidos. Então o “estejam ocupando” é o reconhecimento para aqueles que exercem a posse direta da terra que eram quilombos na época imperial e que continuam no exercício da posse na data da promulgação da Constituição em 1988, e que ao Estado somente cabia admitir seu direito, dando-lhes o título. Para isto, o autor (2001) ainda diz que se trata, em verdade, de uma usucapião especial que foi criado pela Constituição, que transforma a posse em propriedade.

Berhausen (2007) entende que a expressão constitucional não poderia ter esquecido e desconsiderado essa dimensão, principalmente em uma Constituição que privilegiou a razoabilidade e a proporcionalidade entre os direitos fundamentais, principalmente visando coibir excessos. A expressão do direito quilombola registrado no decreto do FHC pretendia impor um tipo de usucapião onde a comunidade deveria

comprovar 100 anos de posse mansa e pacífica, quando, outros tipos de usucapião têm tempo máximo de posse em 15 anos, de acordo com o atual Código Civil de 2002. A interpretação acima destacada cria um sistema de interpretação que promove maior desvantagem a um número maior de pessoas, impondo a perda da propriedade sem dispor de indenização e tempo de ocupação abusivo.

Deborah Duprat (2007) diz que o art. 68 do ADCT/CF não se refere a marcos temporais ou antiguidade da ocupação, ou ainda, diferenciação de tipos de ocupação originária e atual. Além do mais, a exigência de ocupação de mais de cem anos reinsere no discurso as práticas escravistas no direito atual. Além do mais, essa autora registra que o decreto do FHC inverte até mesmo a forma de atuação do poder público, exigindo a provocação da comunidade, quando, em verdade, o art. 68 do ADCT/CF imputou dever ao Estado e não as comunidades.

Em 2003, o Presidente Lula promulgou o citado decreto 4.887, com a “[...] delimitação das terras com base em modos tradicionais de produção e principalmente com respeito as características culturais se traduz em grandes áreas demarcadas, o que gera conflitos com muitos proprietários [...]” (RIBEIRO, 2010), devolvendo ao INCRA a competência e viabilizando, com designação específica, verba para a desapropriação. Castilho destaca a interpretação da AGU em relação a interpretação do art. 68 do ADCT/CF, em parecer no ano de 2006, quando indicou que os quilombos são um fenômeno que representa resistência, que se formatam em comunidades e que compartilham valores comuns. Ressalta-se neste que o “estejam ocupando” se refere a 1888, mas também depois disso, e que o dispositivo constitucional não ignoraria os fatos históricos. Os quilombos são um grupo formador da identidade e da sociedade brasileira e a Constituição negou a terceiros (não-quilombola) a possibilidade sobre qualquer pretensão sobre o território quilombola (2007). Ainda assim, mesmo com uma guinada protetiva com o Decreto 4.887, os sistemas estaduais reforçadores e legislações locais, tanto o governo Lula e Dilma não representaram a efetivação do direito étnico-quilombola, pois seus mandatos foram de coalizão e tolerantes, em grande medida, às demandas do agronegócio, absorvendo-as com fito de garantir a governabilidade. Depois, com o golpe de 2016, o presidente Temer cercou-se de políticos conservadores e promoveu um governo a favor do grande capital nacional e estrangeiro, em detrimento da classe trabalhadora

e dos grupos étnicos, expressão disso é a escolha do Sen. Blairo Maggi no Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (FIABANI, 2020).

Há um constante de assédio ao direito étnico como um todo, o qual pode ser observado, como exemplo, na MP 542/2011 e depois na MP 558/2012, ambas indicam a redução de terras indígenas para acomodar grandes projetos de interesse dos grandes grupos econômicos e, na questão quilombola, a redução das terras demarcadas pelo INCRA, inclusive aquelas que já tem RTID publicado, tais como os casos das comunidades quilombolas de Linharinhos/ES, onde a comunidade está cercado por plantações de eucalipto, voltados para produção de celulose e papel, ou ainda, o já conhecido caso de Alcantara, onde o RTID previu mais de 79 mil hectares e a comunidade reivindica 85 mil hectares, contudo, a proposta do governo é 42 mil hectares. As portarias, editais e resoluções do INCRA vem reduzindo, desde 2016, a terra quilombola a pequenos territórios densamente ocupados (ALMEIDA, 2016).

Ocorre que o art. 68 do ADCT/CF é um marco no processo civilizador brasileiro, tendo sido integrado a uma ordem constitucional compromissada com múltiplas conexões constitucionais ligadas a dignidade da pessoa humana, erradicação da pobreza e da marginalização e promoção do bem de todos sem preconceitos de qualquer natureza (SILVA, 1997). Ainda assim, pode-se dizer que a questão quilombola, mesmo positivada (inserida na ordem normativa) desde 1988, permanece vinculada a uma política fragmentária e episódica, não atingindo níveis estruturais capazes de provocar alterações substanciais (ANJOS, 2004), e este contexto se deve a forte articulação ruralista.

Até hoje a liberdade foi experimentada somente pelas elites brancas, que a apropriaram em totalidade enquanto bem limitado, a partir da lógica da dominação e subordinação, o que lhes permitiu adquirirem bens públicos e privados, nomeando liberdade enquanto sinônimo de privatismo (GOMES, 2016), não sobrando liberdade para ser experimentada pela população negra, pobre e, no caso, camponesa.

A CF é um marco no processo civilizatório nacional e, ao mesmo tempo, responsável por um alto grau de institucionalização de conflitos com as forças reacionárias e conservadoras no cenário social e político, os quais ainda não se logrou êxito em apaziguar. A batalha entre um campo progressista e um conservador, no campo dos direitos étnicos permanece aberta.

Contudo, fica bastante claro, limpando debates ideológicos e lutas ordinárias pelo poder, que a Constituição Federal de 1988 privilegiou textualmente o fortalecimento dos Direitos Humanos e subordinou a atividade econômica privada ao interesse social (DALARI, 2007). E isto está bastante claro para os grupos de poder, contudo, estes se mobilizam para alterar isso, através do assédio do texto constitucional através de diversas emendas e propostas legislativas.

### **3.5.1. DOS PARLAMENTARES-VETORES**

Aqui resolvemos abrir uma janela para falar sobre dois atores sociais que transitam pelos corredores do Congresso Nacional (arena política) que, em verdade, na questão quilombola são atores-vetores, pelos quais as propostas do lado conservador e do lado progressista fluem. Embora tenhamos o sentido da pauta quilombola mais ou menos bem definida no atual MDB e no PT, a temática se materializa no lado conservador do MDB através do Dep. Valdir Colatto e, do lado progressista do PT, pela figura da Dep. Benedita da Silva, ambos são os parlamentares com atuação mais significativa no debate quilombola. Outros candidatos se alinham a temática de forma tangencial, com atuação muito mais tímida e se posicionando pontualmente. Aqui fazemos um recorte bem peculiar a participação dos atores em projetos de atos normativos, no Congresso Nacional, vinculados a questão quilombola<sup>42</sup>.

O Dep. Valdir Colatto que está no Congresso Nacional a quase 30 anos, sempre como deputado federal, com legislaturas de 1989-1990, 1993-1995, 1995-1999, 2003-2007, 2007-2011, 2015-2018, fiel a legenda do MDB, contudo, somente se elegeu pelo voto em 2011, todo o mandato anterior assumiu enquanto suplente.

Entre 2003 e 2005, enquanto não assumia como suplente, ocupou a Secretaria de Articulação Nacional do Estado de Santa Catarina, a convite do então governador Luiz Henrique Silveira também do MDB. Já no pleito de 2018, ficou como suplente, ou

---

<sup>42</sup>Existem outros atores importantes no que se refere a questão étnica de maneira ampliada, aqui estamos recortando a partir da atuação nos projetos vinculados especificadamente a questão quilombola. Poderemos conferir a questão no detalhamento e mapeamento dos projetos de leis que tramitaram no Congresso Nacional entre 1988 a 2020, que está registrado na segunda parte deste trabalho.

seja, fora do parlamento, mas não fora do poder e dos assuntos ligado à bancada, pois foi indicado e assumiu, em 2019, como chefe do Serviço Florestal Brasileiro (SFB), vinculado ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento.

Valdir Colatto é um “político profissional”, com filiação clara em relação ao projeto político de poder ligado ao agronegócio. Durante todas as suas legislaturas sempre esteve vinculado as comissões de CAPADR ou a CMADS. Na sua biografia ainda registra diversas participações em outras comissões especiais, todas ligadas ao setor do agronegócio, com temáticas vinculadas a defensivos, extinção de terreno de marinha, proibição de impostos sobre insumos, demarcação de terras indígenas, transporte rodoviário de cargas, redução de agrotóxicos e atendimento ao setor agrícola. Ou seja, todas com interesse do setor que representa, buscando fazer lobby e consolidar interesses. Figueiredo (2011) destaca que no Estado de Santa Catarina, Valdir Colatto criou o movimento dos com-terra, em alusão refratária ao movimento dos sem-terra.

Em 2016 Valdir Colatto foi a favor do impeachment de Dilma Rousseff, depois votou a favor da MP da grilagem do Presidente Temer. Votou também a favor da PEC que limita o teto dos gastos. Em 2017 é favorável a reforma trabalhista e, no mesmo ano, foi relator do projeto que visa liberar a caça de animais selvagens no Brasil.

Outra coisa interessante é que, na sua declaração de bens ao TSE, para o pleito de 2018, declarou 2.200 hectares em Roraima (RO), é também proprietário de uma microempresa com nome Agro Planejamento Agropecuário e Consultoria em RO, além de múltiplos terrenos e outros bens, totalizando um patrimônio de 1.7 milhões, pelas suas próprias declarações, certamente subvalorizadas em relação aos seus próprios bens. O perfil de seu patrimônio o coloca como nitidamente um senhor de terras e que dedica a vida a sua reprodução no campo político, fortalecendo seus pares, tornando-se bastião do agronegócio nos espaços de produção política institucional. Uma questão interessante é que seu patrimônio e investimentos estão em RO, enquanto seu domicílio, reduto eleitoral e articulação política é em SC.

Vale destacar o esforço de subnotificação dos valores dos seus bens, como se pretendesse reduzir e esconder a dimensão de sua riqueza, 2.200 hectares valem efetivamente muito além dos cem mil reais como declarado, por exemplo.

De outro lado, no campo progressista, a Dep. Benedita da Silva é a protagonista da resistência quilombola pelos corredores no Congresso Nacional, além das pautas

relacionadas de forma mais abrangente ao movimento negro e, é, também, uma ativista feminista.

Em sua trajetória de vida, foi empregada doméstica, faxineira e vendedora ambulante. Na década de 1970 foi uma das fundadoras do Departamento Feminino da Associação de Moradores do Chapéu-Mangueira, quando começou a estudar e formou-se em auxiliar de enfermagem, daí conseguiu emprego no Hospital e juntou dinheiro para cursar Serviço Social.

Já na sua vida da política institucional, foi vereadora 1983 a 1986 no município do Rio de Janeiro, depois foi Deputada Constituinte entre 1987 a 1991, onde participou da Subcomissão dos Negros, das Populações Indígenas e Minorias e, também, participou da Comissão de Ordem Social e da Comissão dos Direitos e Garantias do Homem e da Mulher, depois se reelegeu em 1990 a 1994. Depois foi a primeira senadora negra eleita no Brasil pelo Estado do Rio de Janeiro, no período de 1995 a 1998. Foi vice-governadora pelo Estado do Rio de Janeiro no período de 1999 a 2002, tendo assumido, com a renúncia de Garotinho em 2002, a cadeira de governadora do Rio de Janeiro.

Já no Governo do Presidente Lula foi Secretária de Estado de Assistência Social e Direitos Humanos entre os anos de 2003 e 2004 e foi, em 2007, Secretária de Estado de Assistência Social e Direitos Humanos no governo Sérgio Cabral Filho. Depois disso, foi Deputada Federal nas legislaturas 2011-2014, 2015-2018 e, inclusive, na atual 2019-2022. Sua trajetória no espaço político institucional tem mais de trinta e cinco anos, sempre vinculada ao PT.

Na sua trajetória no Congresso Nacional transitou pela Comissão da Cultura, pela Comissão da Defesa do Direito das Mulheres, pela Comissão de Seguridade Social e Família e outras.

Para não fazer injustiça, e preservar equidade analítica, Benedita da Silva declarou ao TSE, em 2018, 1.1 milhões de reais de patrimônio, sendo um carro, um apartamento, uma sala e uma fração de outro apartamento e diversos investimentos em aplicações bancárias.

Os dois parlamentares são uma classe de agentes políticos fieis às legendas partidárias as quais estão filiados, suas vidas públicas estão ligadas as agendas políticas de seus partidos. Enquanto temos de um lado o Partido dos Trabalhadores vinculado a pautas progressistas e democráticas, que visa o fomento de políticas

sociais à população trabalhadora e ao combate à pobreza e, de outro lado, o PMDB, que mudou a legenda para MDB, buscando resgatar seu passado contrário a Ditadura, com um modelo de política conservadora, mas com interesses multivocais pela sua característica fragmentaria no campo da direita.

O projeto de poder do MDB é continuar compondo essa grande base chamada “centrão”, que se movimenta aderindo as pautas neoliberais e conservadoras no Congresso Nacional, confundindo-se com a direita moderada, mas bastante tolerante e permeável as demandas da direita radical.

O MDB se contenta em compor a base dos governos eleitos, numa condição de coadjuvante eterno, contentando-se pela negociação de cargos em troca dos votos que controla no Congresso Nacional, não detendo um projeto nacional e ideológico, pois sua configuração estrutural é um consórcio de forças regionais autônomas, que não se constrange por escândalos ou corrupção de seus partidários, tornando-o agente coadjuvante mais bem-sucedido das américas.

O MDB prefere atuar no modelo de presidencialismo multipartidário somente no domínio legislativos, sem, contudo, apresentar candidatos na disputa majoritária, até mesmo porque não consegue consolidar nomes com força para ganhar uma eleição majoritária pelo voto, no máximo, em troca de seu apoio parlamentar, ocupa postos na vice-presidência.

### **3.5.2 O MINISTÉRIO DA AGRICULTURA E A BANCADA RURALISTA**

Aqui pretendemos apresentar brevemente como estruturas do Estado acabam desempenhando formas específicas de canalização do poder e de interesses, o Ministério da Agricultura acaba sendo um destes, o qual é operacionalizado pela bancada ruralista para exprimir uma agenda política e de poder na estrutura de Estado. Não pretendemos aqui uma genealogia da estrutura e suas personalidades, mas somente indicar um perfil dos atores sociais que o colonizaram historicamente.

O Ministério da Agricultura foi criado em 1860 como Secretaria de Estado, sendo alçado à Ministério em 1892, detendo várias nomenclaturas. Foi somente em 1930 que ganhou o nome Ministério da Agricultura, até 1992, quando se tornou Ministério da Agricultura, Abastecimento e Reforma Agrária, em 1996 retirou-se o termo “Reforma Agrária” e em 1996 virou Ministério da Agricultura, Pecuária e

Abastecimento (MAPA), o que perdura até hoje. O Ministério da Agricultura tem como competência a promoção do fomento ao agronegócio, garantindo a segurança e a competitividade dos produtos brasileiros, estabelecendo para tanto a política agrária desenvolvida no Brasil.

O Ministério da Agricultura é o reduto do agronegócio no poder, basta analisar as personalidades que ocuparam a cadeira maior no referido ministério para entender sua posição central no patrocínio dos interesses da bancada ruralista. Fazendo um regresso curto (já que a pretensão não é uma historiografia detalhada do MAPA) das personalidades que ocuparam a cadeira podemos perceber essa inclinação.

No governo do FHC, Marcus Pratini assumiu a pasta, este era um político gaúcho com fortes conexões com os governos do regime militar, momento histórico o qual ocupou vários cargos, tendo sido indicado ao Ministério da Agricultura entre 1999 a até o final de 2003, quando assumiu logo a presidência da Associação Brasileira das Indústrias Exportadoras de Carne, onde permaneceu até abril de 2008 e, depois virou consultor do grupo JBS-Friboi.

Com o governo do PT, primeiro foi nomeado, em 2003, Roberto Rodrigues, que era professor e engenheiro agrônomo, tendo sido sucedido em julho de 2006 até março de 2007, pelo também engenheiro agrônomo e professor, com doutorado e pós-doutorado, Luis Carlos Guedes Pinto. Nos parece que esses foram uma janela de ministros com perfil mais técnico.

Contudo, a partir de 2007, assumiu a pasta Reinhold Stephanes, que é um político de carreira do sul do país, ocupou o Ministério da Agricultura até março de 2010. Reinhold passou por diversos ministérios desde a década de 1990, além de ocupar diversas secretarias no governo do Estado do Paraná, além de diversos mandatos políticos na esfera estadual e federal, sua trajetória começa na ARENA (1977-1979), PDS (1980-1985), PFL (1985-2000), PMDB (2000-2011) e PSD (2011 até o presente).

No período de abril de 2010 a agosto de 2011, foi ocupada por Wagner Rossi, que era um político de carreira do MDB (desde 1981), era produtor rural e advogado, contudo, pediu para sair em 2011, alegando irregularidades na pasta. Em 2018 foi preso pela operação de combate a corrupção na Operação Skala da Política Federal. Com a saída de Rossi, Mendes Ribeiro Filho assume a pasta pelo período de agosto de 2011 a março de 2013, este era advogado e radialista, sendo um político de carreira

filiado em 1982 ao PDS e a partir de 1985 ao PMDB, tendo saído da pasta por problemas de saúde que o levaram a óbito dois anos depois. Antônio Estáquio Andrade Ferreira, produtor rural e político de carreira de Minas Gerais, vinculado ao MDB desde 1987, passou pela pasta de março de 2013 a março de 2014, foi substituído por Neri Geller até dezembro de 2014. Ambos foram presos na operação Capitu da Polícia Federal, que era desdobramento da Lava Jato, por corrupção e por atrapalhar a investigação. Neri Geller era político de carreira do Mato Grosso, vinculado ao PSDB (1994-2009), ao PP (até 2013) PP, ao PMDB até 2017 e, ao cabo, ao PP até o presente.

Kátia Abreu é uma das figuras mais contraditórias que passaram pelo Ministério da Agricultura, tendo permanecido no cargo de janeiro de 2015 a maio de 2016. Esta é empresária e pecuarista, sendo conhecida pela frágil aderência partidária, pois em sua trajetória passou pelo PPB (1995-1998), PFL (1998-2007), DEM (2007-2011), PSD (2011-2013), PMDB (2013-2017), PDT (2018-2020) e PP (2020-presente). A sua inserção na vida política se deu após seu marido falecer e esta assumir, aparentemente sem muita experiência, as rédeas da sua fazenda no Tocantins. Com isto, entre 1995 a 2005 é presidente da Federação da Agricultura e Pecuária do Estado do Tocantins, depois vira presidente da Confederação Nacional da Indústria (CNA) entre 2008 a 2011. Durante o governo de Dilma foi contra o impeachment, indo contra a orientação do partido, o que lhe levou a ser expulsa do MDB. Na sua trajetória política foi contra a PEC dos gastos públicos, contra a reforma trabalhista, a favor do afastamento de Aécio Neves, contra a flexibilização da posse de armas. Ao mesmo tempo defende o uso de semente geneticamente modificadas, tendo recebido o prêmio do Greenpeace Motosserra de Ouro em 2010. Ao mesmo tempo que claramente se alinha a bancada ruralista, assumiu algumas pautas progressistas e de esquerda durante sua trajetória política, coadunando-se numa conjugação de coalisão do governo do PT. No site do PT, em 2016, Kátia Abreu afirmou, quando ouvida pela Comissão Especial do impeachment, que não houve crime de responsabilidade por parte de Dilma. Em 2017, recebe nota de solidariedade de Gleisi Hoffmann pelo assédio ao mandato no MDB, em outra nota do PT participou de reunião com sindicalistas e parlamentares do PT contra a reforma trabalhista do Temer (PT, 2016, 2017, 2017b).

Depois, de maio de 2016 a dezembro de 2018, Blairo Maggi assume o Ministério da Agricultura, filiando-se ao partido para compor o governo de Temer. É agrônomo, político de carreira pelo Mato Grosso e produtor de soja em grande escala. É considerado o segundo político mais rico do Brasil e parte da sétima família mais rica do Brasil. Enquanto produtor foi considerado o maior produtor individual de soja, como pessoa física, nos inícios de 1990 a início dos anos 2000, tendo somente perdido a posição para o primo Eraí Maggi em 2005-2006. Na fazenda do seu pai foi encontrado trabalho escravo nos anos 80. Conhecido como a maior resistência ao ambientalismo no Congresso Nacional, minimizou a morte de ambientalistas na 22ª Conferência do Clima em Marrakech, indicando que foram “só 50”, dos 200 mortos no globo. No ano de 2005 recebeu o prêmio Motosserra de Ouro criado pelo Greenpeace, que é o título dado àquele que mais contribuiu com o desmatamento e destruição da Amazônia. Durante o episódio do rompimento da barragem de Mariana, propôs o fim do Licenciamento Ambiental.

Já no governo Bolsonaro, foi imediatamente indicada ao MAPA a liderança da bancada ruralista e Dep. Federal Tereza Cristina, que é engenheira agrônoma e empresária, é deputada federal pelo e atualmente dirige o MAPA. Sua trajetória se consolidou no PSD, mas rompeu com o partido por discordar de posições centrais da política partidária interna, então em 2017 passou a se alinhar o governo do presidente Temer e, em dezembro daquele ano, filiou-se ao DEM. Na sua história apoiou o PL 6.299, que visava flexibilizar as regras de utilização de agrotóxicos no Brasil, além de ter dirigido a bancada ruralista em 2018, até, em 2019 alinhar-se a política bolsonarista e assumir o MAPA.

Contudo, aqui conseguimos visualizar uma dimensão de continuidade do poder dos partidos de direita e com viés conservador no MAPA, mesmo quando o Partido dos Trabalhadores estiveram no poder, o interesse da bancada ruralista manteve-se preponderante através da negociação de cargo por apoio no Congresso Nacional. O PT foi um partido de esquerda que flexibilizou sua política ante o presidencialismo de coalisão e a governabilidade, trocando fichas simbólicas, onde se aprovava reformas estruturais ao mesmo tempo que se garantia o interesse das elites.

Desde 2019, com o governo Bolsonaro, o INCRA passou a ser vinculado ao MAPA, com isso, os nomes técnicos para dirigir o instituto são descontinuados, primeiro com um general na sua presidência, o qual é substituído, na sequência por

um político ruralista. Primeiro o presidente Bolsonaro indicou o general João Carlos Jesus Corrêa, que depois de ter resistido a proposta de regularização fundiária através de autodeclaração, onde os proprietários fariam as suas demarcações e o órgão emitiria os títulos. No entendimento do general, até então presidente do INCRA, essa medida seria um erro por levaria a sobreposição de terras e facilitaria a grilagem, este ainda indica que por agir corretamente e com ética, combatendo “grupos criminosos” que utilizavam o instituto, foi exonerado do cargo. Fontes não oficiais indicam que foi o “todo poderoso” Luiz Antônio Nabhan Garcia, Secretário Nacional de Assuntos Fundiários do presidente Bolsonaro, que solicitou a substituição do presidente do INCRA, atropelando a ministra do MAPA. Nabhan pretende ter mais influência no órgão, assim como o fez com o presidente da FUNAI, para abrir as terras e distribuir títulos privados de terras que estão sobrepostas a terras públicas. O presidente da FUNAI, general Franklinberg de Freitas, teria sido a primeira vítima da influência de Nabhan junto ao presidente, que comparou seus feitos a “troca de um jogador” quando este não corresponde. Nabhan foi presidente da UDR, inimigo da reforma agrária e das demarcações indígenas, é pecuarista e agricultor no Mato Grosso e em São Paulo, é um proclamador de conflitos armados no campo (QUADROS, 2019; RODRIGUES, 2019).

Em outubro de 2019, foi indicado Geraldo José da Câmara Ferreira de Melo Filho para dirigir o referido instituto, que é economista e pecuarista, onde cria gado em Minas Gerais e na Bahia, é filho do ex-governador do Rio Grande do Norte. Em 2014 integrou a chapa para comandar a Associação dos Criadores de Guzerá do Brasil (ACGB) onde foi diretor-técnico e foi também conselheiro consultivo na Associação Brasileira de Criadores de Zebu (ABCZ) (PECUÁRIA.COM, 2019), além de superintendente da CNA (Confederação Nacional da Agricultura). De acordo com Guimarães, a família do presidente do INCRA é dona de dezessete mil hectares onde se encontram treze acampamentos de sem-terra, onde grande parte é improdutiva a anos, desde a falência das usinas de cana-de-açúcar, que detém enormes dívidas com a Receita Federal e dívidas trabalhistas. O pai do presidente do INCRA foi vice governador do Rio Grande do Norte por duas vezes, em 1979 e 1983, filiado a ARENA e depois ao PDS, depois governou àquele Estado na legislatura que se iniciou em 1987 e, depois, senador em 1995 a 2003 (2019). Com isto, conseguiu-se claramente filiar o senhor presidente do INCRA às fileiras da bancada ruralista.

#### 4. CULTURA, IDENTIDADE E RACISMO

Nesta altura, trataremos de alguns recortes epistemológicos que transpassam o universo da cultura e que nos auxiliarão a leitura do presente objeto, tendo em vista que, por detrás das dimensões processualísticas, do universo jurídico, e, ainda, daquilo que mobiliza e orienta os sujeitos que vão transitar no campo simbólico que começaremos a tratar nas próximas partes deste trabalho.

Pretende-se aqui introduzir o leitor a um universo conceitual antropológico, que inclina perceber o fenómeno da cultura, situado no espaço simbólico e, portanto, marcado pelo esforço e empenho dos atores sociais em atribuir significado aos seus (e dos outros) comportamentos, além de imputar significados diversos aos fenómenos da natureza.

Trataremos a cultura como um constructo e um artefato humano. A noção de cultura passa a ter um lugar central enquanto ponto de partida e é nessa pretensão que a antropóloga Mary Douglas registra o conceito de cultura:

[...] a cultura, no sentido dos valores públicos, padronizados, de uma comunidade serve de intermediação para a experiência dos indivíduos; ela fornece, antecipadamente algumas categorias básicas, um padrão positivo, pelo qual as ideias e os valores são higienicamente ordenados. E, sobretudo, ela tem autoridade, uma vez que cada um é induzido a concordar por cauda da concordância dos outros (*apud* WOODWARD, 2019, p. 42).

Segundo Woodward (2019, p. 48)., a cultura oferta um catalogo de classificação do universo aos atores sociais, viabilizando a constituição de um enquadramento e operações básicas da constituição de uma ordem social Para Agambem, a cultura é construída no tempo e nele é também transformada (*apud* BENSA, 1998). É aí onde os indivíduos acionam quem são no tempo curto, no presente e no passado, costurando várias representações de épocas, lugares e espaços históricos diferentes. Eis onde a cultura cria as condições férteis para as identidades se forjarem em tempos múltiplos. (BENSA, 1998, p. 61).

A cultura representa múltiplos e diferentes modelos e códigos, que orientam o sujeito no campo real e imaginado, mítico e prático. Nesse ínterim, a cultura é um sistema metabolizante, que garante troca entre os indivíduos em meta-níveis, produzindo um retro-eco-curso entre indivíduo, comunidade, sociedade e cosmo. (MORIN, 1998).

Piajet para destacar que o ser humano é a única espécie que pode transformar-se transformando o mundo, sendo uma criatura que cria estruturas e é orientada para a própria estrutura (*apud* BAUMAN, 2012, p. 147).

Bauman (2012, p. 17) então destaca que:

A ideia de “cultura” serviu para reconciliar toda uma série de oposições enervantes pela sua incompatibilidade ostensiva: entre liberdade e necessidade, entre voluntário e imposto, teleológico e causal, escolhido e determinado, aleatório e padronizado, contingente e obediente à lei, criativo e rotineiro, inovador e repetitivo - em suma, entre a autoafirmação e a regulação normativa.

A cultura busca criar um estreitamento do leque de possibilidade das ocorrências de comportamento, já que define uma estreita medida de acontecimentos, incrementando sua probabilidade de padrões de comportamento e que tem uma clara função informativa, pois reflete e modela a estrutura da ação social. Esta cria um ponto de equilíbrio entre autonomia e vulnerabilidade, de um lado criatividade, invenção e autocrítica e, de outro, rotinização e continuidade, forjando um ajuste entre sistema social, personalidades e identidades. Com isso, a cultura pode ser percebida tanto como um agente de ordem, assim como de desajuste ao sistema social, pois governa a atividade mental do homem (BAUMAN, 2012).

Edgar Morin diz que a cultura é uma interação de códigos que se altera na amplitude da observação, enquanto infinitas possibilidades e modos de distribuição de comunicação entre o real e o imaginado, entre o mítico e o prático. É um sistema metabolizante que garante as trocas entre diversos níveis - indivíduo, comunidade, sociedade e o cosmo (1998). Assim como a língua, a cultura é “[...] uma jaula flexível e invisível dentro da qual se exercita a liberdade condicional de cada um” (GINZBURG, 1987).

O tema da cultura é tão importante que fundamenta um universo bastante ampliado de políticas públicas de Estado, ou seja, as formas diferenciadas de atribuição de significado ao mundo que se distinguem da identidade nacional ou outra identidade hegemônica, ganham importância e notoriedade no Brasil pela sua diversidade étnica. Ocorre que a Constituição Federal não só reconheceu a validade e a possibilidade de acionamento de sistemas diversos de atribuições de significado, os quais são essencialmente múltiplos, como também pretendeu criar um sistema de ferramentas que viabilizassem sua existência (e manutenção desta) - FIGUEIREDO, 2011.

Segundo Morin (2012, p. 168-258), a sociedade humana detém um duplo capital, de um lado ele é cognitivo e técnico, já que aciona as suas práticas, saberes e regras, de outro é mitológica e ritual, já que aciona crenças, normas, interdições e valores. Assim, esses capitais são elementos de memória e organização, permitindo que se criem elementos linguísticos que viabilizem a rememoração, a comunicação e a transmissão, que é passada intergeracionalmente. Com isto, a cultura é um elemento aberto e ao mesmo tempo fechada, o que permite um processo sistêmico de autorreprodução-perpetuação-regeneração a partir de um complexo de regras, saberes, mitos, normas e intermediação

Duprat (2007) diz que no seio da comunidade nacional, estabeleceram-se identidades específicas que fixaram formas e estratégias de viver diferenciadas, selecionando valores e instituições próprias, com língua e religião própria. E estes o Estado Brasileiro conferiu um sistema de proteção desde o topo constitucional.

#### **4.1 IDENTIDADE E AUTODEFINIÇÃO: E QUEM DIZ QUEM SOU EU?**

A identidade étnica se diferencia de outras identidades coletivas pela sua referência orientada ao passado e incorporando os pontos de vista dos grupos sociais no presente (O'DAYER, 2007). Para Ginzburg, é no seu específico modo de ser, fazer, ver, pintar, dizer que esses grupos vão se desenhando, pois são estes os sintomas da identidade e se expressam em um sistema de representação de si mesmo (*apud* BENSA, 1998, p. 42-3).

Fábio Reis Mota indicou que o radical “etnia” introduzida na questão quilombola tem uma feição interacionista, quando supõem que o espaço público é o lugar onde os atores sociais, equipados com instrumentos cognitivos para agir em um mercado de papéis sociais, são selecionados dentro de espaços possíveis (2014, p. 126).

Woodward (2019) registra que a identidade é relacional e, por essa razão, dá condição de existência para os sujeitos e os grupos, os quais balizam suas conformações a partir da exclusão e da demarcação da diferença. A identidade é uma construção simbólica e social, onde a diferença é crucial para a própria construção da identidade, que se dá em dimensão simbólica. Este autor ainda destaca que os sujeitos são recrutados através de sistemas de representação, pautados em sistemas

simbólicos fixados na diferença, em assim sendo, a identidade é produto forjado externamente, já que que produzido no contraste.

A riqueza da realidade está na diferença.

[...] lo que enriquece nuestra realidade son las diferentes formas de vida, las distintas percepciones y modos de entender el próprio cuerpo, la continua experimentación social a la hora de ejercer prácticas sociales y comunitárias. Ahora bien, irrumpir em lo real a través de tales “processos de diferenciación” [...] (FLORES, 2005, p. 39).

Ainda que assumamos identidades que são produzidas a partir de posições contrafáticas e externas, continuamos a assumi-la com aquilo que queremos ser, onde o sujeito está sempre dividido entre o efeito significativo e a articulação com o desejo, estando sempre dividido no seu interior. Tudo isso representa um esforço e investimento pessoal dos sujeitos, que apresentam comportamentos e dimensões que parecem irracionais e inaceitáveis para outros, com isso, assumimos posições específicas (WOODWARD, 2019).

A Identidade são disposições e possibilita certos tipos de intercâmbios culturais, são subjetividades que só são observadas quando se objetivam enquanto “identidade”, enquanto registro e modalidades de interpretação e enunciação. É daí que as matrizes estabelecem as condições de possibilidades de conformação. “Las matrices son unidades vivas al estar constituidas por elementos vivos, los sujetos, y mantienen una autonomía relativa unas de otras” (MANDOKI, 2006, p. 71-5).

Devemos considerar a constituição das identidades como processos sociais onde as diferenças sociais são comunicadas e sob as quais os grupos orientam suas ações. O uso do termo remanescente de quilombo serviria enquanto ganchos os quais as comunidades pendurariam seus signos étnicos carregados de metáforas, inclusive biológicas, para reafirmar um estereótipo positivo de confirmação de sua identidade racial, que se presta para reivindicar direitos (O'DWYER, 2005, p. 99).

As identidades não são imóveis e imutáveis, pelo contrário, são uma constante marcha reiniciada, sempre pronta para ser relida e recriada pelos sujeitos (LEPETIT, 1998, p. 100), apresentando uma leitura multiscópica, que multiplica ângulos de abordagens, permitindo que sejam reconstruídas cadeias de causalidades e representações (ROSENTAL, 1998).

Para Arutti (2006, p. 194) a institucionalidade demanda a constituição de uma identidade de grupo objetiva, com isto, pautado nesta necessidade, agenciamentos

classificatórios são construídos a partir do descontínuo e o contínuo (vice-versa), suprimindo a lacuna legal da busca do sujeito trans-histórico e trans-contextual, que é preenchido pelo desenvolvimento das coletividades reais, históricas e contextuais (2006, p. 194).

A inclinação pela autodefinição no interior de uma teoria da identidade, já homologado na epistemologia antropológica e, mais tarde, critério acatado na legislação brasileira, visa dar formato a uma metodologia de reconhecimento dos direitos étnicos. É constructo que, desde Barth, enfatiza a forma como surgem os grupos étnicos e como estes se mantêm mesmo frente à diversidade de contextos e conflitos que ameaçam constantemente sua existência. A identidade étnica se posiciona numa dimensão dual, pois se operacionaliza como distinção, mas também como posição e diferenciação de poder (ERIKSEN *apud* O'DAYER, 2007).

Arutti (2014) destaca que etnicidade tem a ver com a *performance* real dos atores, pensado estes como unidade sociológicas e discerníveis. Um grupo utiliza do elemento raça e torna-o instrumento positivo de reivindicação e interesse coletivo, que se habilita a partir de experiências genéricas de desrespeito.

A identidade é um sistema de códigos que estimula um conjunto de regras abertas e tacitamente aceitas, de natureza simbólica e práticas rituais, que se consolidam pela e na repetição em relação ao seu passado histórico. As repetições de padrões de códigos criam a sensação de inalterabilidade e rigidez da identidade, ainda que criadas recentemente e, até mesmo, sem lastreio histórico (invenção da tradição), consolidando e justificando pretensões, sob as quais demanda-se direitos, como a terra e outros (HOBSBAWM, 2012).

Stuart Hall diz que a identidade incorpora os conceitos de “estratégico” e “posição”, e que a modernidade tardia fragmentou e fraturou qualquer pretensão de unidade, submetendo-se a uma historicização radical, que reclama o domínio da sua narrativa, não só daquilo que somos, mas do que nos tornamos. Gilroy, citado por Hall, diz que a identidade não é o retorno a raízes, mas sim uma negociação das rotas até as raízes, o que, para Hall, cria no sujeito a sensação de pertencimento direto à raiz histórica. Essa imaginação são esforços fantasmagóricos de alinhamento e lealdade que sedimentam o “nós” que se retro-produz no interior de um discurso e consolida posições, possibilitando a classificação dos demais sujeitos [dentro e fora] - HALL, 2019.

Os sujeitos buscam constituir suas representações como estratégias múltiplas, principalmente confirmando suas pretensões e verdades em elementos no passado, o que serve para reafirmar a própria identidade, ainda que estes elementos sejam novos [reconstroem o passado e a ressignificam no presente]. Essas representações dão sentido as experiências, permitindo que os sujeitos possam se posicionar e falar. O significado é deferido, adiados e desliza no tempo de forma fluida, o que permite que os sujeitos posicionem e reposicionem a identidade histórica (WOODWARD, 2019).

Na produção das representações, os signos são primeiramente só uma marca, um sinal ou um traço vazio, contudo, passa aos atores a impressão de que os conceitos (significado) estão todos inatos nestes signos, que são portadores da promessa que nunca se realiza, pois é sempre uma presença adiada, trazendo a indeterminação e a instabilidade, que é a condição aberta da própria identidade. O signo assume-se perene, permitindo ser reconhecido ainda na ausência de quem o escreveu e determinou conteúdo, ao mesmo tempo, é constantemente interrompido e questionado, flutuando seu significado e transformando-se. Há uma certa circularidade entre estabilidade e repetição, de um lado, subversão e desestabilização, de outro, o que se traduz em disputas de recursos simbólicos e materiais da e na sociedade/comunidade, em fluxos performativos, incorporando uma ideia de movimento e transformação (SILVA, 2019).

Os grupos étnicos operam seus esforços significativos nos processos de tradução entre o passado e o presente, lutando pelo controle dos mecanismos de narração de si mesmo, onde se luta pelo direito de significar o histórico e o ético, e devem fazer isso no interior da sua, estrutural, condição marginalizadas e com seus próprios instrumentos culturais. O passado então se projeta no presente produzindo relatos da identidade e da comunidade, o que estabelece espaços de recordação e de memória, os quais são constantemente revisitados (BAHBAH, 2013).

Na teoria das fronteiras étnicas, fonte da concepção da autoatribuição inscrita na Convenção 169 da OIT e internalizada “in terrae brasilis”, parte-se do pressuposto “[...] de que grupos étnicos são categorias atributivas e identificadoras empregadas pelos próprios atores; conseqüentemente tem como característica organizar as interações entre as pessoas” (BARTH, 2000, p. 27).

Os grupos étnicos se agrupam em torno de características que julgam definidoras de sua particularidade e os diferenciam de outros, erigindo as fronteiras as quais lhes dão forma. Contudo, essas fronteiras não são isolantes, elas são porosas, servem como controladores de fluxos e contatos estáveis. Bourdieu (1989) alerta que os mesmos elementos diferenciadores são absorvidos por esquemas mentais coletivos que, por manipulação simbólica, pode servir com múltiplos sentidos e significados, criando versões alternativas aos seus portadores, possibilitando dicotomias, estereótipos e estigmas entre os grupos étnico.

As fronteiras étnicas não significam imobilidade, mas sim regras de pertencimento, implicam em processos mais ou menos estáveis de incorporação e exclusão de membros. Essas zonas fronteiriças são delimitadas na lógica da dicotomização, em complexos canais de comunicação entre os grupos étnicos e os outros grupos. Todos patrulham suas fronteiras, mas sem, entretanto, isolar-se. Esses contatos permitem a mutação no interior das fronteiras sem que, com isso, levem a destruição das mesmas e aculturação pela mudança: “[...] as diferenças culturais podem persistir apesar do contato interétnico e da interdependência entre etnias” (BARTH, 2000, p. 26). No interior das fronteiras, valores e características acionáveis podem ser eleitas, abandonadas, reeleitas, transformadas e reificadas, sem que por essa razão extinga-se o grupo étnico.

As fronteiras étnicas servem às finalidades de interação, pois os membros elegem as características fundantes para definir a si e aos outros, acionam características virtuais que regem o contato sem que as fronteiras desmoronem, pois as características eleitas perdem, no dia-a-dia, o caráter artificial da eleição, são assim tornadas reais e são articuladas nos discursos e nas práticas, dando forma aos grupos étnicos: “As características a serem efetivamente levadas em conta não correspondem ao somatório das diferenças “objetivas”: são apenas aquelas que os próprios atores consideram significativas” (BARTH, 2000, p. 32).

Quando um grupo se agrega no sentido de concluir da essencialidade de determinadas características, as quais os definem e os tornam A ou B, todos os seus membros esperam, quando se designam enquanto tal, que sejam tratados como designado, independentemente da aproximação identitária que tenha com este ou aquele grupo.

Para Bauman, as fronteiras são proteções e barreiras que permite manter-se quem são em um redemoinho, onde identidades distintas continuam a ingerir e vomitar produtos culturais que elas mesmas produzem. Esse movimento e a capacidade de mudança, mantem uma unidade distinta, é que garante a sua continuidade. Essa comunicação é uma capacidade de tradução de autocriação e de criação mútua, em um trabalho de comunicação inconclusivo, incompleto, contínuo e tendendo a se manter assim, onde a cada movimento de tradução as fronteiras são retraçadas, onde todas emergem diferentes do que eram no começo. As fronteiras são o local de encontro dialógico e, ao mesmo tempo, de conservação. (BAUMAN, 2012).

A lógica do pertencimento é construída entre os membros do grupo para designar os não-membros (BARTH, 2000, p. 33). Bauman entende que as fronteiras devem ser vigiadas, pois a passagem sem controle flerta com o colapso do sistema identitário, então, os elementos de fora só podem ingressar sob certas condições, sob pena de erosão e desequilíbrio da ordem interna (2012, p. 28-9). Castoriadis indica que a capacidade de uma identidade de ser e se manter a si mesmo, está umbilicalmente ligada a capacidade de transformar o incomum em comum, o original em estabelecido, determinando aquisições e eliminações, em processos contínuos (*apud* BAUMAN, 2012, p. 42).

A autodefinição aciona uma forma de organização que define papéis e ações possíveis, pois quando um membro aciona sua identidade étnica de pertencimento aceita um conjunto de regramento que orienta os contatos interétnicos e um padrão de comportamento que o define enquanto membro efetivo. Para Eliane Cantarino, no Brasil, a questão da autoatribuição faz interface entre quilombolas e indígenas (O'DAYER, 2009), o que expande e marca a importância desse debate, já que inscrito no debate do reconhecimento e do direito étnico de forma ampliada.

Castells (1999, p. 84-6) indica que uma imagem comunal é essencial para a construção de corpus autônomo e que escapa aos fluxos de dominação. As identidades se organizam em torno de valores cujos significados estão compartilhados e marcados por códigos específicos auto-identificados, as quais permitem a formação de práticas identitárias defensivas, criam fontes de solidariedade e proteção em torno do mundo externo e hostil.

A teoria dos grupos étnicos quer designar que não há características fixas e imutáveis que devem ser necessariamente acionadas pelos membros, para que estes

possam ser caracterizados enquanto um grupo étnico legítimo frente ao grupo socialmente dominante. Se os grupos étnicos dependem de acionamentos pessoais, construções sociais específicas e estão sujeitos às reconfigurações decorrentes de contatos permanentes e incessantes, não há como “frigorificar” elementos essenciais e esperar que estes se eternizem em todos os tempos e espaços.

As transformações, invenções, rearranjos e rearticulações culturais estão sujeitos a contextos plurais indetermináveis e fora do controle de configuração do grupo. As transformações que ocorrem dentro das fronteiras étnicas não as desmancham, pelo contrário, as fronteiras sobrevivem às mutações sem que os grupos se esvaeçam.

Revel (1998) indica que as identidades se costuram de forma plural e plástica, por meio de uma rede de relações, tais como concorrência, solidariedade e alianças, entre outros. Há um esforço organizado das culturas dominantes de imputar e atribuir significado as identidades, o que cria campos de distorção entre os significados compreendidos pelo grupo sobre si mesmo e aqueles que são determinados exogenamente. A etnografia também absorveu a proposta registrada por Revel, quando exalta a metodologia da micro-história, onde se apresentam formas endógenas de ressignificação dos comportamentos.

Michel Morineau diz que a identidade corresponde a um desejo básico de pertencer, fazer parte, ser recebido, ser preservado, saber que tem apoio e aliados, no interior de um grupo, onde se detém um sentimento profundo de que sua personalidade é endossada na identidade (*apud* BAUMAN, 2012, p. 46). É um “nós” (seguro), onde o eu (precário e inseguro) pode descansar e se abrigar, librando-se das suas ansiedades (BAUMAN, 2012, p. 47).

Castells (1999) analisa a identidade em um contexto marcado pela globalização, onde há flexibilidade e instabilidade da força de trabalho, criando um sistema de comunicação altamente diversificado - em rede. A sociedade em rede está fundamentada na disjunção entre o local e o global. De outro lado, a identidade é a fonte de experiências de um povo e organiza os significados construídos e a serem construídos, para isto ela se alimenta e processa a história, a geografia, a biologia, as instituições produtivas e reprodutivas, a memória coletiva, as fantasias, os aparatos de poder e a religião.

Castells (1999) cria três dimensões interessantes para a categoria identidade, quais seja, legitimadora, resistência e de projeto. A identidade legitimadora se consolida na racionalização e expansão do domínio pela autoridade, de outro lado, a identidade resistência estabelece trincheiras opostas, que se balizam pela sobrevivência a partir de postos desvalorizados e estigmatizados, por último, a identidade de projeto, onde os atores sociais processam suas posições a partir de novas identidades, que os reposicionam e ofertam impulsos transformativos da própria estrutura. Esse conjunto de categorias pode constituir uma valiosa chave de leitura para contextos de luta social em contextos globais e de disjunção próprios da sociedade em rede. As identidades de resistências podem configurar métodos defensivos contra a exclusão, criando potência para a subversão das identidades legitimadoras e, ainda, criando a condição de possibilidade das identidades de projeto.

A modernidade tardia, ao mesmo tempo que potencializou a fragmentação e a disjunção identitárias, é, por outro lado, responsável pelo prolongamento e aprofundamento dos processos de resistência, as quais potencializam fontes de solidariedade e de identidades defensivas, as quais escapam o fluxo de dominação. A identidade legitimadora do estado-nação se desintegrou, permitindo o ressurgimento de identidades comunais poderosas e que se recusam a ser apreendidas pelos fluxos globais e serem dissolvidas, reivindicando o espaço e a memória histórica. Interessante é que essa sociedade em rede se opera a partir de múltiplas fontes, não mais se centralizam nas instituições, mas fluem principalmente pelas empresas capitalistas e outros mecanismos simbólicos, que fazem circular imagens e informações pelo sistema (CASTELLS, 1999).

A globalização produziu um conjunto de pessoas rejeitadas, que não tem suas identidades endossadas pelos seus respectivos estados, e que são desnecessárias ao ciclo econômico. As identidades subalternas se encaixam aí, recusando-se ser devoradas pelas identidades endossadas, em uma contrastante luta por ampliar a seara do reconhecimento de si próprio (BAUMAN, 2005).

A legislação brasileira, ou melhor, as instituições e sujeitos que a efetivam (INCRA e FCP, na questão quilombola, entre outras), observam as instruções do conhecimento antropológico em desenvolvimento e já construído, respeitando a construção de modelos identitários pelos próprios membros demandantes que dependem de contextos específicos e não universalizáveis para constituição das

identidades étnicas e que, principalmente, não há uma forma as quais devem todos enquadrar-se para acessar os direitos étnicos - esta é a orientação geral e institucional do INCRA e da FCP, mesmo frente às resistências do sistema ruralista dominante e hegemônico.

O que há é uma modelação no RTID<sup>43</sup> que escoar no sentido de alcançar o direito, flexibilizando normativamente os enquadramentos representacionais, assim, as terras de preto, terra de santo, de santíssimo e etc., tornam-se (e são), pelo esforço reificação do conceito de “quilombo”: “A identidade quilombola, até então um corpo estranho para estas comunidades rurais negras, passa a significar uma complexa arma nesta batalha desigual pela sobrevivência material e simbólica” (SCHIMITI, TURATTI, CARVALHO, 2002, p. 5).

A autoatribuição é escolha de uma metodologia de designação de grupos étnicos dentre alternativas disponíveis. A luta é pela ratificação e constante acionamento deste recurso (autoatribuição) enquanto prática de expansão dos direitos étnicos-quilombolas, de um lado, e, de outro, é pelo abandono desse critério, vez que é elemento perturbador do sistema.

## **4.2 UMA CATEGORIA EM PRODUÇÃO: “QUILOMBO”**

Mapeando os interesses e os atores, temos como compromisso apresentar as discussões conceituais que estão em jogo na arena jurídica acionada, e que transcende o espaço disciplinar do Direito, pois são travadas tanto nos corredores acadêmicos, nos fóruns legislativos, nas formações dos movimentos sociais, entidades de apoio, e outros.

Aqui explicaremos como vem sendo costurado o debate em torno da fixação do conceito de quilombo e as interfaces são acionadas quando o diálogo encontra vazão no meio político e acadêmico, vez que é um dos motes centrais da ADIn tombada enquanto objeto.

O processo constituinte, turbulento como foi, representou o palco da luta por direitos no final de década de 1980, já que era momento de sucessivas fragilizações

---

<sup>43</sup> O RTID será objeto de análise na parte dois desse trabalho, bastando, por hora, dizer-se que é um relatório interdisciplinar que serve para identificação das comunidades quilombolas no procedimento de titulação no INCRA.

do poder político estabelecido. Todos os grandes movimentos sociais se fizeram presentes em Brasília/DF durante as votações, reuniões e negociações da Assembleia Nacional Constituinte, ocupando as instalações da casa legislativa nacional, formando multidões na volta do prédio da Assembleia Nacional Constituinte (ANC). Os movimentos de cunho étnicos se fizeram presentes, corroborados pelas articulações com outros colaboradores. Contudo, o movimento quilombola ainda não havia se consolidado enquanto movimento autônomo, seus interesses estavam associados aos movimentos de luta pela terra, que focalizaram esforços nas pautas de reforma agrária, razão a qual o movimento negro focalizou a pauta quilombola na constituinte.

Desse processo de pressão e negociação resultou o texto hoje consolidado na CF/88 que, longe de ser o ideal, serviu para a instalação e abertura de uma zona conceitual que se mantém em disputa, mas que municiou os movimentos sociais no processo de conquista de direitos - tornando-os sujeitos de direito. A Constituição deu novo fôlego a discussão sobre o reconhecimento e crescimento de direitos aos quilombolas. A luta inicial foi social, mas a consolidação dos direitos deu-se essencialmente no plano jurídico, principalmente pela efetivação dos direitos, e hoje dependem das articulações em múltiplas outras arenas.

A inauguração de uma gama de direitos para os quilombolas veio acompanhada de uma arena complicada, faccionada pelos que querem a restauração do conceito de quilombo consagrado na consulta pretérita de 1740 do monarca Português ao Conselho Ultramarino, de um lado, e os movimentos sociais quilombolas que levantam a bandeira da ressemantização da definição jurídica e arcaica do termo, do outro.

Para Arutti (2006, p.173), a categoria quilombo é uma classificação histórica que pretendeu responder a uma necessidade do Estado em produzir unidades genéricas de classificação para intervenção e controle social, na busca de conceitos operacionais, que ignora a diversificação real do objeto classificado.

Buscamos aqui introduzir um diagrama do papel desempenhado pela Antropologia no esforço de constituição dos conceitos e da ratificação das teorias da etnicidade como norteador de uma configuração das comunidades quilombolas na organização do campo, principalmente porque o quilombo é categoria constituída não

só no campo das relações étnicas, mas também na intersecção de outros campos disciplinares.

A antropologia já foi um campo minado, repleto de predefinições que, junto com o Direito, norteava-se pela busca frenética das provas documentadas que sustentam os pleitos quilombolas e as características mais essenciais de um tipo ideal probante de um “ser-quilombola” que descarta a importância da história oral e viva - quase que uma arqueologia étnica. Trava-se da apologia de uma das dimensões do termo “quilombo”, a qual remete à “[...] ideia de nucleamento, de associação solidária em relação uma experiência intra e intergrupos” (LEITE, 2000).

Esse modelo que prima pela exotização do outro e pelo patologizar tudo aquilo que não se adéqua aos mitos de fundação da antropologia, como pretensas características predefinidas de “quilombola”, como o fez Malighetti (2011, p. 183), encaixando o Quilombo de Frechal no conceito de “síndrome da tribo tediosa”, conceito por ele cunhado, pois não encontrava essa evidência arqueológica e mítica da fundação de Frechal. Essas matrizes teóricas não davam conta de explicar a realidade quilombola, seja por teorias primordialistas, que buscam critérios objetivos para definir uma cultura, através de qualidades primordiais e traços fundamentais, os quais detém fortes recortes reparadores e raciais, seja por teorias mobilizacionistas, que apregoam que os sujeitos só acionam a etnicidade como recursos para conseguir bens econômicos e poder político, ou ainda, por teorias instrumentalistas, que somente se organizam “ad hoc” e para alcançar um fim pragmático e útil, mas que em sua essência é ficta (POUTIGNAT, STREIFF-FENART, 2011).

Mesmo com a importante contribuição dos movimentos teóricos supracitados para a constituição e evolução da epistemologia antropológica, estes não mais podem ser utilizados na sua forma primeira (pura), pois não mais dão conta de explicar uma realidade complexa que sofre fluxos e refluxos informativos e causais, tanto na forma quanto no conteúdo. Para Alfredo Wagner Berno de Almeida (2011, p. 44), elas tendem a construir tipos ideais universalizantes para depois “frigorificá-los”

Eliane Cantarino registrou que o artigo 68 do ADCT/CF precisava de um conceito de grupo étnico (O'DAYER, 2002), então inicia-se o “[...] exercício de redefinir a sematologia, de repor o significado [...]” (ALMEIDA, 2011, p. 44). É aí que as palavras são inventadas, emprestadas e ganham novos sentidos (ARUTTI, 1997). O

conceito passa por reviravoltas que envolvem as transformações sociais e que acompanham uma (re)semantização em movimento.

Sobre a origem do conceito de quilombo, Ilka Boaventura Leite (2008, p.965) ensina:

A palavra “quilombo”, que em sua etimologia bantu quer dizer acampamento guerreiro na floresta, foi popularizada no Brasil pela administração colonial, em suas leis, relatórios, atos e decretos, para se referir às unidades de apoio mútuo criadas pelos rebeldes ao sistema escravista e às suas reações, organizações e lutas pelo fim da escravidão no País. Essa palavra também teve um significado especial para os libertos, em sua trajetória, conquista e liberdade, alcançando amplas dimensões e conteúdos. O fato mais emblemático é o Quilombo dos Palmares, movimento rebelde que se opôs à administração colonial por quase dois séculos.

Em vez de trabalhar conceitos coagulados pelo campo acadêmico hermeticamente fechado e autômato, devemos observar o truque de Howard Becker (2007, p. 146). para a formulação dos conceitos, que devem ser erigidos “[...] num diálogo contínuo com os dados empíricos” O conceito deve estar preparado para enquadrar-se numa determinada realidade e não inversamente, pois, forçando o enquadramento da realidade no conceito, estaríamos retaliando a própria realidade. Os conceitos ganham muito quando suscetíveis a re-situação dos usos pretéritos (BOURDIEU, 1989, p. 60). “Falar dos quilombos e dos quilombolas no cenário político atual é, portanto, falar de uma luta política e, conseqüentemente, uma reflexão científica em processo de construção” (LEITE, 2000).

As propostas conceituais de Edgar Morin vão ao encontro da abertura dos conceitos de Becker (2007) e de sua modelação na realidade, pois é através da daquilo que Morin chama de “racionalidade” que os conceitos são construídos em um diálogo contínuo com o mundo. Quando tentamos prender a realidade num sistema coerente e forjado fora da realidade (na academia ou no egoísmo do automatismo individual/pessoal) estamos operando a “racionalização”, que é a lógica a ser abandonada, foi distorce a realidade e constrói categorias fantasmagóricas e distantes da realidade. Para Morin, uma das avenidas da complexidade consiste na crise das demarcações absolutas dos conceitos fechados e claros, sendo que fechamento e clareza são complementares, com isso falseamos a ideia de que maior a clareza das ideias é maior sinal de “verdade” (MORIN, 2011, p. 183). O conteúdo da “vasilha-dos-conceitos” é constantemente esvaziada e preenchida, a ideia não é saturá-la

constantemente com o mesmo velho vinho, novas uvas são colhidas e novos vinhos produzidos, mesmo que a vasilha permaneça a mesma, seu conteúdo não mais é o mesmo, pois renova-se.

No Brasil observa-se um engessamento do conceito de quilombo desde a consulta ao Conselho Ultramarino em 1740, mas ele não pode mais continuar em vigor, o sentido de quilombo hoje perpassa elementos outros que não mais se coadunam com aqueles. Novos fluxos de sentidos, significados e representações foram reificados através dos processos e movimentos da história, de lutas e das mobilizações que lhe conseguiram atribuir.

Numa tentativa de conectar o conceito de quilombo aos direitos conquistados pelos movimentos sociais, Ilka Boaventura Leite destaca 3 (três) dimensões possíveis do processo de ressemantização do mesmo, quais sejam, (1) quilombo como direito a terra, como suporte de resistência; (2) quilombo como espelho de cidadania e de direitos fundamentais, criando sujeitos-destinatários de políticas públicas restaurativas e; (3) quilombo como ação de proteção de manifestação cultural (LEITE *apud* HENNING, 2011, p. 143).

Ilka Boaventura Leite (2016, p. 302) diz que quilombo então passa a designar enquanto lugar seguro, possível, viável, proibido, santo, querido, distante, reencontrado e perdido. A “imagem do quilombo permanece em todos eles operando como potência aglutinadora, sobretudo quando reacende o imaginário da resistência histórica à escravidão sofrida, demonstrando a vitalidade do quilombo em seu processo de metaforização”.

O significado de quilombola então engloba articulações e organização de pessoas oprimidas, reunidas em comunidade e que lutam por objetivos comuns, seja terra ou liberdade, ou ambas. Aqui o negro se adensa a luta por ter direitos, agarrando-se às suas origens, de seus vizinhos e seus (as)(des)cententes, privilegiando a relação que tem dentro de si e com a sua comunidade, como no caso dos “calhambolas” no Espírito Santos que, quando libertos, estabeleceram-se em terras virgens ou nos locais dos antigos quilombos, estabelecendo suas casas, famílias e constituindo roças, que passaram a se reproduzir pautados em laços de parentesco e compadrio (FERREIRA, 2016), ou como no caso das comunidades negras rurais do Mato Grosso do Sul, a partir das conexões de “irmandade” (SANTOS, 2016i).

Esta dimensão fundamenta a ressemantização, fazendo surgir os elementos nucleares para se pensar “quilombo” vai ao encontro das estratégias de manipulação e mobilização dos “recursos” culturais disponíveis. Por “recursos” designamos um conjunto de bens, materiais ou imateriais, públicos ou privados, passíveis de ser acionados para ratificar ou fortificar uma luta, uma demanda. Esses podem ser locais, festas, coisas, memórias, pessoas, contatos, arte e etc. (SOARES *apud* HENNING, 2011, p. 143). O conceito de quilombo é intrinsecamente polissêmico no pensamento social brasileiro, “em grande medida as variações semânticas e morais da categoria quilombos implicam a luta pela posse da memória e da história” (MOTA, 2014, p. 136), onde os atores sociais reforçam suas autorrepresentações a partir de vínculos, que são associados às narrativas e que se incorporam ao campo político e da justiça, fazendo surgir direitos e demandas de reconhecimento. São os atores sociais devidamente apropriados de sua memória e história os condutores de novas gramáticas e sensibilidades jurídicas, inserindo no universo do direito novas chaves de leitura da realidade (MOTA, 2014, p. 150).

Alfredo Wagner sublinha que “os conceitos também sofrem alterações e que os instrumentos de percepção estão sujeitos a mudanças e revisões teóricas” (2011, p. 84). A questão de não realizar a arqueologia dos conceitos (ALMEIDA, 2011, p. 95), ou ainda, continuar fiel aos mestres que os erigiram. Barth (2000) bem ensina que “[...] para progredir, é necessário matar seus mestres”.

No que tange ao conceito de quilombola no Brasil, a perspectiva de setores conservadores da sociedade é por resgatar e manter uma noção cristalizada de quilombo histórico, já existente e consolidado, que decorreu de uma consulta do monarca português ao Conselho Ultramarino em 1740, que teve como resposta as características essenciais dos quilombos, são elas: (1) fuga; (2) quantidade mínima de fugidos; (3) isolamento geográfico, de difícil acesso e considerado “selvagem” frente aos padrões da civilização; (4) moradia habitual/rancho e; (5) autoconsumo e capacidade de reprodução.

Em 1722, tem-se o primeiro marco regulatório, que se deu pelo “Regimento dos Capitães do Mato”, onde são registrados a existência de quilombos e com o dito regulamento pretendia-se regular a atuação dos capitães do mato. Mais adiante na história da legislação brasileira os deputados maranhenses, pela Lei 236 de 1847, no artigo doze, reforçaram o conceito de quilombo alinhado ao regulamento de 1740,

destacando: “Reputa-se-há escravo aquilombado, logo que esteja ao interior das matas, vizinho ou distante de qualquer estabelecimento, em reunião de dois ou mais, com casa ou racho (SIC)”.

A categorização de 1740 reconheceu a dimensão do nomadismo e da fuga constante como elementos nucleares do conceito de quilombo. As dimensões de mobilização perduraram depois de libertos, só que agora era forçada pela expulsão e assédio da propriedade privada, além do pensamento colonizador escravista. As expulsões acabaram por ser internalizadas pelo Direito, que convalidou títulos sobre as áreas em diversas oportunidades (DUPRAT, 2007b). Em contrassenso, no Brasil, os documentos comprobatórios da propriedade privada detêm mais valor que a posse centenária (FIABANI, 2013).

No mesmo sentido podemos verificar a replicação desses pressupostos no Código de Postura da cidade de São Leopoldo, aos arredores da capital Porto Alegre que, aprovada pela lei provincial número 157 de 09 de agosto de 1848, que destaca que um quilombo se define pela reunião de mais de três escravo no mato ou em lugar oculto, ou ainda, pela Lei n.º 236, de 20 de agosto de 1847, aprovada pela Assembleia Provincial do Maranhão, que seria a reunião de pelo menos dois escravos, situados no interior das matas, vizinho ou distante de estabelecimentos rurais ou de cidades, com casa ou rancho. Em todo caso, a legislação colonial colocou o elemento fuga na centralidade da classificação social, não determinando formas de organização social e nem local fixo (RIOS, 2007).

A bancada ruralista busca reforçar a atualidade da formatação deste conceito, acionando estratégias de silenciamento dos movimentos sociais, seja por pressões políticas e institucionais, seja por benefícios que são ofertados as comunidades (migalhas apaziguadoras), ou ainda, buscando capitanear as lideranças pela compra/suborno direta (RIBEIRO, 2010) ou indireta. Essa racionalização restritiva se coaduna com a prática dos especialistas do campo jurídico que geralmente assumem a “dicionarização” (FIGUEIREDO, 2016, p. 4) como “lente” ordinária de visualizar os fenômenos antropológicos.

Esse fechamento do conceito não mais dá conta da realidade contemporânea, a palavra quilombo resgata a ideia de um legado, uma herança cultural e material que lhes confere uma referência presencial no sentido de ser e pertencer a um lugar específico (SCHIMITI, TURATTI, CARVALHO, 2002, p. 4). Esse conceito é forjado na

identidade étnica e na ideia de territorialidade, que são forjados nos conflitos e nas relações que estabelecem com outras comunidades, setores e com o Estado. A identidade quilombola é forjada no conflito, na luta, em contextos que se mostram desfavoráveis, por essa razão a identidade quilombola é situacional, desenvolvendo-se em contextos específicos de luta e resistência ao desrespeito continuado que lhe nega a terra e o direito de existir. Figueiredo (2011, p. 21) destaca que identificar velhas formas locais de experiências de desrespeito são cruciais para criar condição de acesso, pelas comunidades, a gramática dos direitos.

Daniel Sarmiento (2007) indica que existe uma estreita conexão do artigo 68 do ADCT/CF com a dignidade e, portanto, com os direitos fundamentais<sup>44</sup>, tal como o direito à moradia, onde a negação ao acesso à terra além de importar violação direta a direito fundamental, já que quando se priva a possibilidade de permanência das comunidades, ocorre a dispersão do grupo e, com isto, a coletividade sucumbe. Isto se enquadraria claramente em práticas etnocidas.

O conceito de quilombo utilizado pela FCP em 1990 descrevia uma noção historicizante, arqueológica e de patrimônio histórico, nos seguintes termos: “quilombos são os sítios historicamente ocupados por negros que tenham resíduos arqueológicos de sua presença, inclusive as áreas ocupadas ainda hoje por seus descendentes, com conteúdos etnográficos e culturais” (ARUTTI, 2006, p. 82), que, nessa altura já está descompassada com a epistemologia antropológica que domina o campo e que já apresentamos anteriormente.

Podemos encontrar uma associação desse conceito no entendimento de Richard Price (2000), que registra que no Brasil não mais haveria quilombolas, isto orientado pelas noções arqueológicas e historicizantes, que erigiam aquilo que se chamava de “quilombo histórico”:

---

<sup>44</sup> Daniel Sarmiento diz que direitos fundamentais tem relação direta com o dever do Estado de suprir e dar condições básicas a todos os necessitados, o que Pontes de Miranda chamou de mínimo vital, os quais teriam sido articulados pelo constituinte na expressão do art. 6 da CF. Isto colocaria o Estado diretamente responsável por uma legião de pessoas que estão expostas à insegurança alimentar, moradia, saneamento básico, saúde e educação. Enquanto que o mínimo existencial vinculado aos direitos fundamentais são a condição da liberdade e da democracia, comumente as pessoas vivem sob a orientação da privação generalizada e, ainda, entendendo que os direitos “não são pra valer”. Os direitos fundamentais são condição da justiça social. Contudo direitos sociais dependem de alocação de recursos, portanto, de ação do Estado, os quais são limitados, então há uma demanda de priorizar seu empenho no básico e fundamental. O autor ainda cita que, como os recursos são limitados e as demandas ilimitadas, as escolhas são trágicas, já que a alocação é acompanhada da desalocação de um outro lado, o que faz surgir a conhecida discussão jurídica da “reserva do possível”. Contudo, a decisão do mínimo existencial não pode ficar na mão do legislador infraconstitucional, já que se encontra determinado claramente no próprio texto constitucional (SARMENTO, 2016).

Pois, apesar da existência de centenas de comunidades quilombolas durante o período da escravidão (incluindo, é claro, o grande quilombo dos Palmares, século XVII), o Brasil de hoje não abriga os tipos de sociedades quilombolas - com evidente continuidade histórica das comunidades rebeldes do tempo da escravidão, e com profunda consciência histórica e organização política semi-independente - que ainda florescem em outras partes das Américas (Jamaica, Suriname, Guiana Francesa e Colômbia) -PRICE, 2000.

Este autor constatou que as comunidades quilombolas no Brasil (1) não detêm tradição história articulada; (2) constata-se uma pobreza nos testemunhos orais sobre sua própria trajetória e; (3) faltam tradições orais profundas, seguido de histórias escassas que somente remetem a metade do século XIX e a lembranças gerais sobre a África (2000).

Os quilombos no Brasil, para Price (2000), foram eliminados antes da escravatura por uma classe dominante que logrou êxito na empreitada na destruição de milhares de núcleos de resistência ao modelo escravagista, estes forjados na dicotomia “quilombo” *versus* “escravo”. Então, as histórias dos ditos quilombos hoje estariam perdidas nas sombras e o elo que lhes ligaria ao “quilombo histórico” foram desfeitos.

Para este autor (PRICE, 2000), no Brasil, as comunidades negras demandam o rótulo de “quilombo” mesmo quando não se reconhecem enquanto tal, este fenômeno estaria mais associado à constatação de núcleos populacionais e áreas de contraste social que estão envolvidos em questões de luta por acesso a direitos de forma mais genérica, ao lado das grandes massas sem-terra e na luta geral pela redistribuição de terra, que é desigual na modernidade. Os “quilombolas” brasileiros detêm uma relação muito mais branda com a “resistência” do que demandaria um quilombo “contrastivo”, como os do Suriname ou da Jamaica. Os antropólogos brasileiros estariam empenhados na consolidação dos “neoquilombos”, independente de evidente contrastividade cultural (PRICE, 2000).

Contudo, em 1994, no Seminário “Conceito de Quilombo” da FCP, a própria instituição se desvencilhou desta perspectiva arqueológica e histórica da categoria quilombo, momento em que Maria da Glória Moura atualiza o conceito:

Comunidades negras rurais que agrupam descendentes de escravos [que] vivem da cultura de subsistência e onde as manifestações culturais têm forte vínculo com o passado ancestral. Esse vínculo com

o passado foi reificado, foi escolhido pelos habitantes como forma de manter a identidade. (ARUTTI, 2006).

Ao mesmo tempo, em 1994, a Associação Brasileira de Antropologia (ABA), constituiu um grupo de trabalho sobre comunidades negras rurais, coordenado pela antropóloga Eliane Cantarino O'Dayer, confeccionando, ao fim, um parecer sobre a definição do conceito de quilombo. Arutti registrou que até 1995 o conceito de quilombo ficou sem regulamentação (1997), imperando até então uma perspectiva jurídica folclorista.

Querendo aprofundar a questão, a então Sen. Benedita da Silva encaminhou um fax ao presidente da Associação Brasileira de Antropologia (ABA), em 19 de maio de 1995, solicitando o parecer da entidade quanto ao assunto em pauta. Três dias após, o presidente da ABA, João Pacheco de Oliveira, respondeu, através de carta, ao pedido da parlamentar. O antropólogo sugeriu à senadora que “as comunidades rurais negras remanescentes de antigos quilombos” fossem conceituadas como “coletividades que” possuíssem “padrões culturais próprios” (OLIVEIRA, 1997).

Na sequência, em 13 junho de 1995, o Deputado Alcides Modesto e outros parlamentares apresentaram o Projeto de Lei 627/95, que também objetivava regulamentar o artigo 68. Na justificativa, os parlamentares assinalaram que “as terras ocupadas pelas populações remanescentes de quilombo são bens que fazem referência à identidade, à ação e à memória desses grupos”. Portanto, “as terras ocupadas pelos remanescentes constituem-se patrimônio cultural brasileiro”, nos termos do art. 215 e 216 da CF.

Transcreveremos o parecer do grupo de trabalho da ABA, pois representa a primeira reunião de especialistas do campo antropológico e retrata o posicionamento da ABA frente à questão:

O termo "quilombo" tem assumido novos significados na literatura especializada e também para indivíduos, grupos e organizações.

Ainda que tenha um conteúdo histórico, o mesmo vem sendo ressemantizado para designar a situação presente dos segmentos negros em diferentes regiões e contextos no Brasil.

Definições têm sido elaboradas por organizações não-governamentais, entidades confessionais e organizações autônomas dos trabalhadores, bem como pelo próprio Movimento Negro. Exemplo disso é o termo "remanescente de quilombo", utilizado pelos grupos para designar um legado, uma herança cultural e material que lhes

confere uma referência presencial no sentimento de ser e pertencer a um lugar e a um grupo específico.

Contemporaneamente, portanto, o termo não se refere a resíduos ou resquícios arqueológicos de ocupação temporal ou de comprovação biológica. Também não se trata de grupos isolados ou de uma população estritamente homogênea. Da mesma forma nem sempre foram constituídos a partir de uma referência histórica comum, construída a partir de vivências e valores partilhados.

Neste sentido, constituem grupos étnicos conceitualmente definidos pela Antropologia como um tipo organizacional que confere pertencimento através de normas e meios empregados para indicar afiliação ou exclusão (BARTH, Frederik - 1969: (ed.) *Ethnic Groups and Boundaries*. Universitets Forlaget, Oslo).

No que diz respeito a territorialidade desses grupos, a ocupação da terra não é feita em termos de lotes individuais, predominando seu uso comum. A utilização dessas áreas obedece a sazonalidade das atividades, sejam agrícolas, extrativistas e outras, caracterizando diferentes formas de uso e ocupação do espaço, que tomam por base laços de parentesco e vizinhança, assentados em relações de solidariedade e reciprocidade.

Consideramos que o Dispositivo Constitucional Artigo 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal de 1988, reconhece a existência desses grupos, cabendo ao Ministério da Cultura como autoridade competente para legalizar as situações assim identificadas.

Nos processos que envolvam a aplicação do artigo 68 do ADCT da Constituição de 1988 caberá a Associação Brasileira de Antropologia, a indicação de peritos para os laudos<sup>45</sup> antropológicos que se fizerem necessários (ABA, 1997).

Enquanto documento norteador, ele pretende interferir diretamente na orientação das práticas antropológicas que atravessam os procedimentos de regularização fundiária quilombola, assim como a postura dos antropólogos na mesma seara.

Para Arutti, as comunidades remanescentes de quilombos:

[...] constituem grupos mobilizados em torno de um objetivo, em geral a conquista da terra, e definidos com base em uma designação (etinônimo) que expressa uma identidade coletiva reivindicada com base em fatores pretensamente primordiais, tais como a origem ou ancestrais comuns, hábitos, rituais ou religiosidade compartilhada, vínculo territorial centenário, parentesco social generalizado, homogeneidade racial, entre outros (ARUTTI, 2006, p. 39).

Contudo, nenhum desses traços está em todas as comunidades quilombolas simultaneamente, pois estes detêm configurações históricas distintas.

---

<sup>45</sup> Os laudos não são atestados de identidade, mas sim diagnósticos de realidade, contexto e situações sociais (CHAGAS, 2001).

Até a Constituição de 1988, o conceito de quilombo era estranho as comunidades as quais hoje embarcam na amplitude classificatória, a categoria quilombo produziu os sujeitos a partir da tomada de conhecimento da própria categoria, ela representou um ato de criação social. A vontade do legislador é sempre obscura e fantasmagórica, e dificilmente poderia ser invocada como chave de leitura e compreensão da realidade, pois, no caso, sempre apontou para o passado, contudo, o quilombo histórico foi metabolizado para ganhar contornos políticos, criando sujeitos fundiários e culturais (ARUTTI, 2006, p. 66-7). Novas designações fazem surgir novos significados que, por sua vez, constituem novos objetos, de acordo com Bourdieu (1989).

As identidades étnicas são demandadas a partir de possibilidades históricas, então, na medida que os segmentos sociais se territorializam, lançam olhar sobre sua trajetória e sobre sua história e acabam por determinam-se identitariamente, no caso enquanto quilombolas, passando a ser objeto de designação da ação do Estado e da sociedade civil (SALAINÉ, MELLO, 2010).

O conceito de quilombo é forjado politicamente nos traçados das relações sociais da comunidade, resgatando elementos do passado em determinadas situações sociais específicas e por diversas motivações, seja um conflito pela terra, seja por resgate de um sistema de produção familiar, seja por novas conexões aos circuitos históricos, ou ainda, outras formas criativas de constituição da identidade referenciada. Para Chagas (2001), o quilombo é fenômeno que se desenha a partir da política e em razão da repressão oficial em contextos de negação de reconhecimento de direitos.

É neste quadro político que o quilombo passa, então, a significar, um tipo particular de experiência, cujo alvo é a valorização das inúmeras formas de recuperação da identidade positiva, a busca por tornar-se um cidadão de direitos, não apenas de deveres. (LEITE, 2000).

Desde a fixação de direitos na Constituição brasileira, a identidade quilombola tomou conotação mais ardente, tornando-se arma de combate, pois, até mesmo comunidades negras que estavam em processo de esquecimento das raízes históricas, ou ainda, que não se designavam como quilombolas, começam a acionar esse conceito como fermento de agitação e rememoração do passado, de ativação das formas identitárias, como meio de acessar direitos, serviços públicos e dignidade. Figueiredo (2011) diz que há um processo social onde as comunidades aderem ao

rótulo constitucional na busca de validação de seus direitos. E mesmo quando resistem à declinação de sua autoatribuição própria (terra de santo, terra de preto, bairro de negros e etc), não deixam de ser “quilombolas”, pois a identidade quilombola não está vinculada necessariamente à autoatribuição terminológica.

As ações em perspectiva antropológica evidenciaram os “outros internos”, que eram populações rurais que apresentavam seus modos de viver tradicionais, com subjetividade ímpar compartilhada coletivamente, pensadas até então como irracionais e atrasadas (OLIVEIRA, 2018) no pensamento institucional e da direita conservadora.

O conceito de quilombo passa a ser ferramenta e objeto de luta, sendo representação acionada em ambos os lados das arenas as quais é disputado, com pretensão de definir e imputar conteúdo específico unilateralmente. O conteúdo deste conceito determina a extensão e eficácia dos direitos étnicos-quilombolas, pois define o alcance da legislação. A organização do sistema expande-se numa ou noutra direção dependendo da substância que penetra no conceito, pode ser tanto perturbação ou ratificação de uma ordem específica, depende como é acionado e manipulado pelos jogadores.

O reconhecimento legal deste conteúdo implica na cristalização de novas identidades e aumenta a chama na luta pelo poder de nomeação, tornando constante um terreno de disputa (LOCCA, 2013) e, para que possam os sujeitos históricos encontrar o lugar do passo no presente, podendo assim existir nesse último (O'DAYER, 2007).

### **4.3 REMANESCENTES: DO RESTO À TOTALIDADE REBELDE**

A história nos ensinou a lidar com os não-brancos, estes deveriam ser tratados como “[...] *incivilizados*, inferiores em termos mentais e culturais que, no entanto, precisavam ser *assimilados* ou *absorvidos* pela nação brasileira” (ARUTTI, 1997, p. 9, grifo do autor).

As discussões raciais no Brasil foram contornadas pela indicação de características externas e morfogênicas, traçando externalidades como a cor da pele, o tamanho do nariz e outros, o que reforçava o imaginário de uma composição genética diversa do homem branco, justificando uma pretensa segregação e uma

amalgama de preconceitos que resultaram na crença, pelas classes mais privilegiadas, da valorização das origens, colocando o índio e o negro como símbolos da contaminação.

A racialização das relações sociais compõe a marca do capitalismo colonial e eurocêntrico o qual tentamos copiar e reproduzir na América Latina, que é, por excelência, um padrão de exercício de poder que seleciona marcadores raciais para determinar o superior/inferior, com intenção de subordinação (QUIJANO, 2009).

No Brasil, até a década de 1930, os estudos vinculados às temáticas indígenas e negras estavam relacionados a posturas e cânones da residualidade. Tratava-se de uma antropologia que buscava resquícios, objetos, itens e coletava relato de viajantes, procurava-se nas comunidades os traços ancestrais que ajudavam a reconstruir as cadeias linguísticas e folclóricas, daí que resulta a imputação de “remanescentes”.

Entre as décadas de 1950 e 1960, com estudos “cosmológicos”, que excluem contextos, foi possível a visibilidade do campo de estudo, pois a constituição de uma cosmologia abstrata para as comunidades negras rurais e indígenas, que os identificava como unidades culturais que partilhavam de origem e ancestralidade comum, alcança realce nas inclinações de isolamento, exoterização e originalidade, por um lado, e, visibilidade política com o aparecimento de comunidades indígenas “recentes”, por outro (ARUTTI, 1997).

As comunidades iniciaram um processo de retomada das tradições distante de uma essencialidade necessária, assim essas:

[...] passaram por um processo de retomada de suas tradições a partir de uma identidade genérica de caboclos já assimilados, sem uma língua distinta, cristianizados, muitas vezes integrados aos mercados local e nacional como força de trabalho móvel, escorregando, dessa forma, para o polo da interação, do universo político e cognitivo partilhado pelo observador (ARUTTI, 1997, p. 11).

Com a tomada de visibilidade no campo acadêmico, os estudos étnicos e contra-cosmológicos, principalmente sobre as comunidades indígenas, permitiram nova direção para a questão enquanto objeto “digno” dos holofotes acadêmicos. Dessa maneira, sobreveio a subversão das práticas, dos procedimentos e das posturas canonizadas.

Antes, as comunidades quilombolas eram percebidas como algo residual e irrelevante, na perspectiva da exotização, assimilação e aculturação. Esse modelo

teórico se arrasta até o final da década de 80, quando no Brasil consolidam-se os primeiros trabalhos que davam importância aos contextos, à história, aos conflitos fundiários e não mais conduzia os grupos étnicos à extinção - fomentados pelos estudos sobre a tradição de Hobsbawm e dos grupos étnicos de Barth.

Com esta emergência acadêmica, o campo de estudo das comunidades negras responde a novos estímulos da arena política, expandindo os estudos etnográficos em comunidades quilombolas (ARUTTI, 1997, p. 13), o que tencionou o contexto político nacional de lutas e articulações do movimento negro na década de 80.

Arruti (1997, p. 14) ainda nos mostra que com a mobilização acentuada das comunidades negras rurais e a expansão dos estudos raciais no Brasil, a problemática obrigou os órgãos estatais a se manifestarem sobre questões fundiárias. Instituições estas que respondiam a um quadro de referência do direito positivo e das regras administrativas, os quais não encontravam interlocução com os conceitos em plena produção nas ciências sociais.

A constituição das questões étnicas, enquanto objeto, remanesce de inclinações que imputavam pureza e unidade aos grupos étnicos, o que não encontrava configuração razoável no mundo real, vez que, por exemplo, a proximidade de algumas aldeias indígenas e comunidades negras teriam possibilitado a miscigenação de determinadas comunidades, o que gerou uma crise classificatória, pois o caboclo não era negro e nem índio.

A fórmula conservadora e que o ruralismo adotou pode ser expressada por Cláudio Teixeira da Silva (2001), que diz que “o vocábulo remanescente tem a acepção de coisas ou pessoas que ficam, restam ou subsistem. Já a palavra quilombo tem o significado de comunidade existente na época escravagista formada por escravos fugidos”.

Contudo, a fórmula da descendência foi considerada insuficiente, já que remonta ao lugar de origem sem que efetivamente e necessariamente o membro ainda manifestasse a religiosidade, a raça ou a etnia. Portanto, recorreu-se a fórmula dos termos “remanescentes”, que funciona como solução classificatória, pois indica “[...] “sobras”, “restos” e “sobejos” de uma cultura mítica e ancestral. Com isso, resgata-se alguma positividade ao termo<sup>46</sup>, pois indica necessidade de proteção, já que “em se tratando de remanescentes o que está em jogo é a manutenção de um

---

<sup>46</sup> A figura do Zumbi ganha força e vira símbolo de força, de negro ativo e de rebeldia (FIABANI, 2008).

território como reconhecimento do processo histórico de espoliação” (ARUTTI, 1997), ou seja, a proteção seria necessária para que o “resto” e o que “sobrou” continue a existir. É o momento da ressurgência quilombola, termo esse que vem do inglês *upwelling*, aflorar, vir à superfície, ressurgir (CARRIL, 2006, p. 42). Arutti (2006, p. 61) menciona o fundamento do “remanescente”, citando Mirador, comparando a ideia de índio caído, resto e sobra.

Embora o escape remanescente tenha sido importante para a viabilidade jurídica da questão quilombola, o termo quilombo não se refere a resíduos arqueológicos de ocupação temporal ou de comprovação biológica (O'DAYER, 2002), mas sim a ideia do eterno no presente territorial, que são acionados nas disputas enquanto identificação para a ação coletiva, orientando os grupos étnicos no domínio político (O'DAYER, 2011). A Constituição deu a terminologia “Comunidade Remanescente de Quilombo” um nome em torno dos quais as comunidades negras rurais acionaram processos de apropriação e disputas no presente (ARUTTI, 2006).

Essa noção “frigorificada”, nos termos de Alfredo Wagner, é identificada na proposta de Price (2000) que, para Eliane Cantarino devolve os grupos étnicos subjugados socialmente a uma fenda selvagem, que termina por negar a especificidade da diversidade (O'DWYER, 2005, p. 109).

Na ADIn nº 3239, a bancada ruralista afirma que as demandas por territórios quilombolas no Brasil estão abarrotadas de falsas identidades e de “descendentes”, que não mais estariam morando nos territórios e que não mais preservariam uma identidade ancestral, por vezes, nem mesmo memória haveria para ser resgatada. Àqueles que resistem ao direito étnico-quilombola esperam que os sujeitos históricos se mantivessem entre 1888 a 1988, conforme se verifica na pretensão regulatória de 3.912 do FHC, que, na perspectiva de Duprat (2002), pretendeu impor rigidez cultural em outubro de 1988, o que violaria o direito de constituir novos estilos coletivos e vilipendiaria as dinâmicas da existência real comunitária, ganhando, com isto, contornos inconstitucionais.

Neste sentido, a discussão acadêmica em torno da remanescência vem para lidar com essas discontinuidades da história, pois possibilita tratar das lacunas sem que se apaguem as identidades étnicas, ou ainda, possibilita o acionamento de uma memória subterrânea e silenciada pelos contextos de opressão de outrora.

A descendência deposita força e valor na posição ancestral (ARUTTI, 2006, p. 80), contudo, ela por si própria não produz identidade étnica, mas nada impede de que as descendências construam identidades e as remanescências. A remanescência visa lidar com as descontinuidades, uma vez tendo sido desarticulada a relação entre memória e passado. As pessoas apoderam-se novamente da história e retomam a constituição das identidades ancestrais, recombinao o tempo ao espaço em alguma medida, as lutas locais e as práticas de outrora, ainda que a preenchendo criativamente e inventivamente, como diz Hobsbawm.

A remanescência busca resolver os problemas de continuidade e descontinuidades, buscando laços de suficiência, buscando encontrar nas sociedades atuais formas atualizadas dos antigos quilombos, reconhecendo ai os processos históricos de espoliação (ARUTTI, 2006). É equivocado pensar comunidades quilombolas enquanto povos primitivos (LEITE, 2000), pois estes devem ser visualizados enquanto povos tradicionais, que se articulam em torno de processos políticos que revisitam o passado para viver e existir no presente, enquanto atores políticos completos e não enquanto meros pedaços do passado. É também inútil, na percepção de Dimas Sebastião da Silva (1994), buscar achados paleontológicos ou arqueológicos dos antigos quilombos, pois estes eram cabanas rusticas, suscetível a destruição, onde os grupos estavam em constante movimentação em razão da perseguição e guerras que enfrentavam.

A ideia de remanescência indica a busca de padrões e modelos arcaicos de produção e reprodução, como indica Arruti, dando-lhe uma positividade onde só existia escuridão. Por remanescentes não se procuram mais os antigos quilombos nas esquinas obscuras da sociedade ocidental e civilizada, passíveis de serem descobertos e identificados como outrora (comunidades étnicas isoladas e moldadas a tipos ideais), mas identificar os laços que precisam ser (re)construídos, (re)lembrados e (re)aprendidos hoje, através das atualizações políticas combinada com os elementos da memória (ARUTTI, 1997). As comunidades têm que se ver novamente como “pontas da rama” (OLIVEIRA, 1998, p. 61).

Block indica que devemos ler as históricas às avessas, procurar os problemas da reconstrução histórica sob uma nova perspectiva em face do passado (*apud* ARUTTI, 2006). Com isso, a noção de quilombo deve abandonar a caça dos primórdios e alimentar imaginários, onde o acontecimento do presente tem mais

importante do que a inteligência do passado (ARUTTI, 2006). A história então não é um elemento do passado, mas uma resposta a exigência do presente, com relação ao ancestral real ou mítico que compõem seus modos de fazer e viver, estando, portanto, albergado no diploma constitucional (O'DAYER, 2012).

Os quilombolas por vezes estão agrupados em famílias nucleares “[...] e ainda compartilham experiências de vários tipos, trajetórias comuns, situações de discriminação e exploração, circunstâncias de desencontros e desarticulações grupais” (LEITE, 2008, p. 968), mas, por vezes, estão também dispersos, desarticulados, deslocados de suas raízes territoriais, mas nutrindo pertencimento a uma unidade constituída, ou ainda, simplesmente são condição de possibilidade do surgimento de novas unidades remanescentes de quilombo, que podem ter sido desfeitas por força do capital, da violência estatal ou outro fator de negligência de reconhecimento e de direitos.

As minorias ordinariamente se definem na ordem estrutural, onde grupos são postos em condições e posição de submissão (ROULAND, 2008, p. 300) e, por compartilharem características específicas ou simplesmente por terem em comum a condição de oprimidos, adensam-se e organizam-se para demandar direitos. Com isso, a remanescência é mais um recurso de perturbação da ordem e objeto de disputa, sendo consideradas pelas forças conservadoras como objeto de manipulação, onde estaria se operando um reducionismo da remanescência à descendência na questão quilombola, vez que haveria uma imensa mobilização para a criação de identidades fictícias por descendentes que nada mais teriam de vínculo com uma antiga tradição frigorificada.

A ideia da bancada ruralista é por preencher este conceito com seu sentido denotativo mais arcaico vinculado a língua portuguesa, que significa esperar que houvesse quilombolas vivos desde a abolição em 1888. A disputa no campo é pela conquista e dominância da lógica de organização do sistema, onde o sucesso tem o condão de fazer expandir ou retrain o direito étnico.

Fábio Reis Mota (2014, p. 124) é certo a destacar o universo de atualização e apropriação dos atores sociais sobre sua identidade e enquanto objeto de reivindicações, indicando que o quilombo contemporâneo é um vocábulo político que faz surgir novos sujeitos políticos, que ajustam suas demandas a parâmetros de justiça e reconhecimento, que são acionados pelo art. 68 ADCT/CF, rogando por

igualdade social e racial, o que, para Homi Bahbah (2013) pode ser considerado na capacidade de recordar no presente aquilo que uma vez foi extirpado, excluído e oprimido (heterogeneidade dos danos), enquanto estratégia de se assegurar e proteger no futuro daquilo que foi seu terror e trauma, mas que retornam e emergem na política e são acionados nos processos de reafirmação das identidades dos sujeitos e dos grupos.

Mallmann (2011) entende que a Constituição Federal de 1988 colocou foco no termo “comunidade” e não no “remanescente”, nucleando a dimensão agregativa e de construção para o futuro dos grupos quilombolas. Dito isto, Alfredo Wagner diz que àqueles que eram considerados residuais assumem papéis ativos, enquanto sujeitos capazes, criando condições para promoverem cenários de antagonismos contra àqueles que pretenderam e pretendem usurpar seus territórios. (ALMEIDA, 2008).

#### **4.4 IDENTIDADE NA TERRITORIALIDADE: PENDURANDO SIGNOS NA TERRA**

Os sujeitos se localizam culturalmente a partir de marcos geográficos e o seu papel com este lugar se conecta com outros que são ocupados após, criando redes de significado e um lugar de memória para determinada população (BENSA, 1998, p. 61), o que ajuda a formular uma perspectiva de um “nós” que compartilha e está posicionado enquanto parte da própria rede de significado.

Ainda assim, as ideias de espaço e território são muito específicas, principalmente quando elas estão em constantes interfluxos. O espaço está ligado à localização objetiva e específica na terra, “[...] o espaço é a soma e a síntese em movimento do encontrar-se na paisagem. É o movimento porque o tempo é também terrestre ou a natureza torna-se humana, de um instante da sociedade com a paisagem”. O espaço é objetivo, já a territorialidade toma outra dimensão, ela é simbólica, subjetiva, é um espaço onde se desenvolve vínculos afetivos e constrói-se história, representações e relações: “O território expressa a relação de forças da sociedade sobre o espaço, relativamente à relação sociedade/meio, o que na sociedade capitalista significa dizer que o espaço é tomado pelas determinações das forças que organizam a sociedade” (CARRIL, 2006, p. 27-9). Mais do que espaço físico, o território passa a ser palco de vivências e articula afetos, dramas, traumas e outras emoções, onde são associados, no caso, elementos como escravidão, esbulho

e expropriação como fonte de significado de si mesmo, onde se inscreve os fundamentos da própria identidade (SALAINÉ, MELLO, 2010).

A construção do território é, pois, simultaneamente, construção/destruição/transformação. É, em síntese, a unidade dialética, portanto, contraditória, da espacialidade que a sociedade tem e desenvolve. Logo, a construção do território é, contraditoriamente, o desenvolvimento, desigual, simultâneo e combinado, o que quer dizer: valorização, produção e reprodução. (OLIVEIRA *apud* CARRIL, 2006, p. 29).

Os processos de territorialização são dinâmicos, ao mesmo tempo combativos, pois sempre estão lutando contra o poder estabelecido pelo reconhecimento da legitimidade de seus constructos, estabelecendo antagonismos e contradições que são a única forma de tencionar a racionalização do Estado e do capital (CARRIL, 2006, p. 28). O conceito de território não pode estar confinado no conceito de espaço, a territorialidade implica em processos simbólicos os quais o espaço está desprovido. “O espaço é a ‘prisão original’, o território é a prisão que os homens constroem para si”. (RAFFESTIN *apud* CARRIL, 2006 p. 65).

Este sentimento de pertença a um grupo e a uma terra é uma forma de expressão da identidade étnica e da territorialidade, construídas sempre em relação aos outros grupos com os quais os quilombolas se confrontam e se relacionam. Estes dois conceitos são fundamentais e estão sempre inter-relacionados no caso das comunidades negras rurais, pois “a pertença e o interesse de brancos e negros sobre um mesmo espaço físico e social revela, no dizer de Bandeira, aspectos encobertos das relações raciais” (GUSMÃO, *opt. cit.*:14). Estes aspectos encobertos, aos quais a autora se refere, são a submissão e a dependência dos grupos negros em relação ‘a sociedade inclusiva. (SCHIMITI, TURATTI, CARVALHO, 2002, p. 4).

O território é um elemento central nas lutas dos grupos étnicos, e expressam a capacidade do grupo de expressar suas particularidades étnicas, ao mesmo tempo é meio pelo qual estas particularidades se conformam em identidade, veículo de sua visibilidade, que reivindica políticas públicas. (GUEDES, PEREIRA, MELLO, 2014).

Na disputa pelo e do reconhecimento, ocorrem desterritorializações e reterritorializações a todo instante, conexões são feitas, rompidas e refeitas para rearranjar os elementos essenciais da organização da luta que também são dinâmicas, travadas em diversas arenas simultaneamente.

O processo inverso da territorialização é a desterritorialização, por essa entende-se, de acordo com Haesbaert, a destruição tanto de “[...] símbolos, marcos históricos, identidades, quanto concreto, material - político e/ou econômico, pela destruição de antigos laços/fronteiras econômico-políticas de integração” (*apud* CARRIL, 2006, p. 28). Esta foi operada nos processos de espoliação, na tentativa de invisibilização das comunidades negras rurais no passado e dos atuais fluxos de resistência de reconhecimento dos direitos étnicos.

De outra banda, a reterritorialização é a “[...] forma encontrada pelo grupo de excluídos para reconstruírem sua história, estabelecerem novas relações sociais, econômicas, políticas e efetivas no espaço que ele (re)conquistou” (CARRIL, 2006, p. 28-9). É quando grupos conseguem se constituir enquanto unidade política e forjar uma identidade compartilhada.

Para compreender a identidade é preciso captar os significados implícitos, considerar o jogo das aparências, desvelar o que está velado, descortinar o que está difuso nos processos de territorialização, onde a “metamorfose da identidade” encontra-se em jogo, num embate contínuo de manter ou mudar, assumir ou (re)construir personagens, de assumir mascaras e as faces. (CARRIL, 2006, p. 30).

Carril ainda nos alerta que a identidade não é só simbólica ou virtual, ela não se descola da vida material do ser humano, ela está intrinsecamente inserida na formação social dada e engajada nos processos de territorialização (2006, p. 30): “A identidade social não é um estado fixo, imutável, ou algo que pode ser imputado desde fora e de modo unilateral, mas, acontece desde uma dinâmica relacional que envolve todo o conjunto de forças em movimento na sociedade” (LEITE, 2010, p. 19).

Os processos indentitários, longe de serem somente processos simbólicos, são também processos políticos, que não se operam em contextos abstratos, mas sim em espaços precisos, cujo parâmetro é o Estado-Nação, que buscou por muito tempo administrar e gestar o território à revelia da existência dos grupos étnicos (OLIVEIRA, 1998, p. 55-6).

Para João Pacheco de Oliveira (1998, p. 55), a “territorialização” é processo de reorganização social, que criam identidades étnicas mediante a criação de unidades diferenciadoras, que constituem mecanismos políticos especializados, que redefine o controle social sobre os recursos ambientais e que reelabora a cultura frente ao seu próprio passado.

A identidade surge quando um grupo, politicamente localizado e organizado, a formula, instituindo mecanismos de tomada de decisão, criam formas de representação própria e reestruturam suas formas culturais (OLIVEIRA, 1998, p. 53).

Os processos de territorialização não devem ser entendidos como fatos de produção de homogeneidades, tampouco há que se cobrar traços específicos e exclusivos para constatação de uma identidade. A identidade se caracteriza na operacionalização específica de elementos genéricos, ou não, por grupos específicos. Os acionamentos de elementos específicos ou genéricos, por um ou mais grupos étnicos, em contextos variados, conecta as gerações do passado as do presente. “Os antepassados seriam “os troncos velhos” e as gerações atuais “as pontas de rama”, mas quando não há vínculos palpáveis com os antigos, apela-se aos encantamentos para reconstruir a si mesmo nessa relação com seus antepassados, redescobrendo-se enquanto pontas de rama (OLIVEIRA, 1998).

João Pacheco de Oliveira diz que o que podemos observar no cenário brasileiro são “processos de etnogêneses”, que representa a emergência de identidades e reinvenção de etnias já reconhecidas (1998). Ao passo que a identidade pressupõe uma trajetória e origem, sua atualização pressuposta não anula o sentimento de referência à origem, antes disso, o reforça: “É a resolução simbólica e coletiva dessa contradição que decorre a força política e emocional da etnicidade” (OLIVEIRA, 1998, p. 64).

A relação entre a pessoa e o grupo é mediada pela territorialização e sua representação enquanto recuperação primária da memória e das imagens. Os movimentos específicos, de lideranças, alianças e projetos futuros ajudam a cristalizar interesses dispersos e fazem nascer unidade política até mesmo onde era inexistente, reforçando valores e fundamentando a existência do coletivo (OLIVEIRA, 1998, p. 64-6).

Os quilombolas estão tão distantes das culturas africanas do século passado quanto os povos indígenas estão hoje das culturas neolíticas pré-colombianas, o que não significa um vazio cultural ou ocidentalização deste a modulação das sociedades de grande formato. Ao contrário faz constatar que a complexidade, heterogeneidade e diversidade das identidades e das culturas são constantemente atualizadas. Os povos não são atemporais, eles se operacionalizam em diferentes planos e com objetivos diversos (OLIVEIRA, 1998, p. 68). Isto significa também repensar o próprio

grupo e a sua dinâmica - as lutas internas, seus conflitos - como uma parte viva e pulsante da experiência de ser e estar no mundo (LEITE, 2000).

Para Alfredo Wagner Berno de Almeida (2004), a legislação brasileira constitucional e infraconstitucional rompe com a invisibilidade dos grupos étnicos, causando um grande efeito reestruturador no mercado das terras no Brasil. A “terra tradicionalmente ocupada”, para este autor, coaduna as características da propriedade e da posse, que tangenciam as categorias oficiais a partir de territorialidades específicas.

A ideia de grupo étnico não se confina na ocupação de territórios exclusivos, nem em isolamento, mas na reafirmação contínua das diferenças na relação entre si e com os outros (ARRUTI, 2014). A territorialidade supõe identificação e defesa de uma tradição histórica e cultural construída através do tempo, que se molda na relação com a terra enquanto forma de produzir vida material e simbólica. A terra toma outro significado, é visualizada enquanto patrimônio coletivo, em lógica totalmente inversa da terra enquanto mercadoria.

A noção de território, enquanto base geográfica ou espaço de sobrevivência, representa o palco de processos de resistência (LEITE, 1991, p. 40). Ilka Leite (1991, p. 42) visualiza dois tipos possível de território quilombola, quais sejam, (1) território de ocupação residencial e (2) território de ocupação interacional. Pelo primeiro é retratado por terras devolutas, compradas ou não, regularizadas ou não, as quais possuem uma ou mais de uma unidade domiciliar, ou ainda, uma grande unidade domiciliar, onde as formas de produção e subsistência ocorrem de forma coletiva e se constroem códigos específicos de sociabilidade, linguagens verbais e corporais, ou ainda, onde se criam formas de cooperação e reciprocidade, mecanismos de troca e solidariedade baseados no parentesco, que compartilham uma história comum e, pelo segundo, consideram-se locais de encontro e troca, nem sempre fixos, permeado por códigos de pertencimento, onde não se baseia no parentesco, mas que instituem certos tipos de práticas de lazer, comércio, religião ou política

A territorialidade, para Alfredo Wagner Berno de Almeida (2004), enquanto formas específicas de produção e reprodução física e social, propõem-se o redesenhar da superfície da ocupação do território brasileiro, emprestando-lhe novos conteúdos e significados sociais e fazendo emergir novos sujeitos. As identidades não se formam somente a partir de processos ordinários de especificidades das relações

de parentesco, de história compartilhada, das estruturas familiares, dos povoados e das aldeias, mas também a partir de graus de coalisão e solidariedade que se forma a partir das situações adversas e de conflito, os quais reforçam socialmente as relações sociais.

Cabe ressaltar que a Convenção 169 da OIT deteve grande serventia para a emergência dos grupos étnicos no Brasil, pois, a partir dela, instrumentalizou-se a autodeterminação, que fez vidraçar diversas formas identitárias ainda não reconhecidas, ampliando formatações de territorialidades outras, tais como terra de preto, terra de índio, terra de santo, terra de caboclo, terra de santíssima, terra de ausentes, fundo de pasto, ribeirinhos e faxinais, dentro outros. Estes romperam a lógica da hegemonia dos termos “camponês” e “trabalhador rural” que se prestava para rotular todos estes fenômenos sociais e culturais diferentes. Estas novas faces para a mobilização permitiu o surgimento de novas estratégias de luta, reforçando o poder de barganha face ao Estado e em defesa dos territórios (ALMEIDA, 2004).

Enquanto formas organizativas de mobilização social, estes grupos se distanciaram e romperam com o modelo sindicalista de organização, apoiando-se em princípios ecológicos, de gênero e de base econômica (ALMEIDA, 2004, p. 24).

Os “territórios tradicionalmente ocupados” não se enquadram nas categorias oficiais de registro, o que gerou e gera grande disputa ainda, pois não são “estabelecimentos rurais” (unidade de exploração para o IBGE) e tampouco são “imóveis rurais” (unidade de domínio para o INCRA e para o fisco) - ALMEIDA, 2004, p. 20. Contudo, como não havia ainda um modelo específico para este fim, os territórios acabam sendo titulados enquanto imóveis rurais, o que representa uma anomalia conceitual para qualquer especialista do Direito Agrário. O INCRA criou o termo “ocupações especiais” para definir o imóvel rural designado como “terra de uso comum”.

Para Eliane Cantarino O’Dayer (2011) a noção de território carrega signos portadores de metáforas e outros elementos, que se transmuta em uma metáfora geográfica com função jurídico-político, orientando a demanda e luta por direitos étnicos .

Os movimentos étnicos lutam pelo reconhecimento de suas identidades, resistindo às imagens subalternas e periféricas que as relegam a nichos secundários de importância. Frente a isto foi necessário trabalhar na lógica de processos de

circulação de significado, enfatizando o caráter não-estrutural, dinâmico, político e virtual da constituição das culturas e das identidades (OLIVEIRA, 1998, p. 69). A aceleração das pressões globalistas de uniformização da identidade têm fortalecido a diferença e as demandas identitárias, fazendo visível processos de resistência e pertencimento (GÓMEZ, 2005, p. 126-127).

Novas frentes de pressão são geradoras de novas lutas em novas arenas, buscando ainda alterar as mentalidades negativistas, mas ainda presentes, da inferioridade do negro, que o empurra para a exclusão, para a periferia e para longe das políticas sociais. O caminho do enfrentamento cria novas formas de enfrentar a realidade, a partir da reciprocidade, solidariedade e reconhecimento de sujeitos plurais, fornecendo um conjunto de experiências múltiplas e potenciais, a partir de lugares outros que se sobrepõem e de atravessamentos como “classe, raza, edad, etnia, estilo de vida, preferència sexual... Son las tramas sociales las que nos constituyen como sujetos” (RÚBIO, 2005, p. 177).

A identidade quilombola é construída a partir dos esforços de exclusão da identidade nacional historicamente constituída. Edgar Morin diz que a cultura nacional é um sistema simbiótico-antagonista de múltiplas culturas não homogêneas (1998), contudo, algumas são excluídas e não participam do esforço de composição principal. Em uma teoria da nação, que busca níveis de unidade, a multiplicação de línguas e diferenças culturais radicais geram problemas. A identidade nacional é posta à prova em diversos níveis, é ensinada nas escolas, criando unidades essencializadas e universais, o que dificulta a constituição de novas humanidades e dilacera a cultura cultivada (MORIN, 1988).

Essa ideia de identidade nacional registra uma maneira de tracejar o “eu” do “outro” e, com isto, as identidades estranhas e diferentes devem ganhar proteção dos órgãos estatais, sendo assim endossadas, indicando a incorporação da identidade ao vínculo nacional. Esse vínculo é artificial e sempre contestado em alguma dimensão. A identidade nacional vê as demais identidades históricas como obsoletas e que dormem na sombra do passado, as quais deveriam ser abandonadas (BAUMAN, p. 2005).

O desenho do território étnico parte primeiro das conexões históricas da coletividade para com os signos que esta mesmo associa a terra que ocupa, determinando componentes de significados que definem a si mesmo. A emergência

das demandas por território étnico só aparecem porque estas desafiam a apropriação capitalista ordinária que se frustrou seu empenho em desassociar e libertação da categoria “terra” a essência conceitual da “territorialidade”. E é aí que surge os antagonismos e a definição de posições dos atores sociais, os quais configuram um elemento importantíssimo para o reforço da identidade que, por excelência, se constitui de forma relacional: “[...] cada grupo constrói socialmente seu território de uma maneira própria, a partir de conflitos específicos em face de antagonistas diferenciados, e tal construção implica também numa relação diferenciada com os recursos hídricos e florestais (ALMEIDA, 2008, p. 72).

Benhabid registra que são as perspectivas contíguas de uma dialética decapitada que constituem interações democráticas e que detém potência de desconstruir a ideia de nação soberana, contrapondo sua autoridade a partir de um debate público, fluído, aberto e contencioso. As linhas de separação do “nós” e do “outro”, na matriz nacionalista, são traçadas a partir do prejuízo implícito, das batalhas antigas, das injustiças históricas e mandatos administrativos, que tornam incompatíveis o reconhecimento do direitos do “outro” (*apud* BAHBAH, 2013).

No universo da cultura nacional o outro é considerado inimigo, criminoso e, por isso, é ultrajado, tratado como estado infeccioso, desfalecido e moribundo, devendo, portanto, ser rechaçado. A diferença é neutralizada pela universidade, sujeita a definições ideológicas e institucionais (BAHBAH, 2013). Dominar uma cultura significa dominar uma matriz de permutações possíveis (BAUMAN, 2012, p. 43). De outro lado, a diferença é uma perspectiva acionada por minorias nacionais ou globais, sempre com desejo de revisar os componentes consuetudinários da cidadania, colocando em xeque questões de inclusão/exclusão, dignidade/humilhação e respeito/repúdio (BAHBAH, 2013, p. 98).

O projeto cultural iluminista de uma elite ilustrada, letrada e esclarecida, que toma o resto da sociedade como objeto de seus ensinamentos, constitui um despotismo esclarecido, recheado de guardiões da razão, dos bons modos e do bom gosto. Com isso, o nacionalismo tentou impôr-se sobre o mosaico de particularismos locais e comunitário, buscando pôr fim a qualquer unidade menor que o Estado (BAUMAN, 2012).

#### 4.5. O RACISMO E A IDENTIDADE QUILOMBOLA

A construção de identidades negras são historicamente um problema social que aparta classes de sujeitos, os hierarquiza e, com isto, determina posições e possibilidades. Esse recorte foi desenhado historicamente e é replicado culturalmente por circuitos camuflados de estigmatização, já que somos todos tolerantes e rodeados por um mar de preconceitos, onde o preconceito está sempre no outro e nunca em nós – somos todos ilhas de tolerância em um mar racista.

No pensamento social brasileiro, há uma intrínseca necessidade classificatória, o que se aplica aos grupos humanos que são separados em universos semânticos, conforme assevera Arutti (2016). É aí que aparece a necessidade de falar de quilombo ou comunidades negras rurais associadas ao debate do racismo, principalmente quando esferas de reconhecimento e debates atravessam campos institucionais e são manipulados pelas instâncias formais, denominando aquilo que chamamos de racismo institucional, pois este se replica nas engrenagens de funcionamento dos órgãos públicos, e também privados, de forma quase que postural. No nosso objeto, verificamos a necessidade e a perpetuação de debates jurídicos e tramitação processualística para discutir a possibilidade do próprio existir dos sujeitos desenhados nos tópicos anteriores.

Balibar diz que nós enquanto homens, seres que se organizam em grupos, temos matado várias vezes por motivos absurdos e irracionais, sem quaisquer justificativas. Continuamos plantando conflitos por razões vazias, estupidez coletiva, pseudopolíticas e bobas, que são utilizadas por centros políticos e econômicos que concentram e centralizam hegemonia a poucos (BALIBAR, 1991, p. 6). O racismo instrumentaliza e dá aos grupos falsas razões que justificam o conflito e a morte.

Pelas teorias de racismo no final do século XIX, as identidades e comunidades se definiam por marcos e evidências visíveis, morfológicas e estigmas corporais, numa elaboração diferencialista, que está concentrada não só no elemento raça, mas também na nocividade do desaparecimento das fronteiras diferenciadores, pois os modos de vidas eram considerados inconciliáveis, por esta razão o racismo é uma teoria da agressividade social e que justifica a reprodução de segregações coletivas (BALIBAR, 1991a).

Mais que produção de desprezo e medo, o racismo é um fenômeno ligado a mundialização da política e da ideologia que culminaram em processos de

acumulação plurissecular, pautado nas transformações sociais e na divisão do trabalho, que é a forma típica de alienação política (BALIBAR, 1991) e econômicas, privilegiando grupos específicos ligados ao poder. Enquanto que nas versões anteriores do racismo, o resultado era a expulsão ou eliminação física dos grupos subalternos, na versão atualizada do capitalismo essa expulsão representaria abrir mão de mão-de-obra de reserva, que pode ser apropriada quando preciso para produção de bens. O racismo é uma teoria anti-universalista que mantém as pessoas dentro do capitalismo e que, por isso, o ajuda a manter-se enquanto sistema, justificando uma força de trabalho com remuneração inferior (WELLERSTEIN, 1991).

Os franceses cultuaram a “idea de una misión universal de educación del género humano a través de la cultura del “país de los derechos humanos””, a qual, na verdade, responde a uma demanda de dominação e hierarquização das populações e indivíduos, através de estratégias assimilacionistas (BALIBAR, 1991), quando são aí classificados por marcas corporais arbitrariamente selecionadas (COSTA *apud* FIABANI, 2008) e que incorporam os sujeitos maculados por estereótipos ao sistema capitalista na condição periférica de sobrevivência e como mão-de-obra com pouco valor.

Na discussão do racismo, o elemento centralizador não são então as raças biologicamente ou psicologicamente objetivas, mas a viabilidade da manutenção dos muros culturais e das tradições de acumulação de aptidões individuais, a base de xenofobia e agressividade social (BALIBAR, 1991a, p. 44). A questão da cor não tem nada a ver com elementos biológico, diferente da questão de gênero. A raça é uma categoria de origem intersubjetiva que se introjeta no imaginário social, transformando-a em natural e, portanto, biológica (nesse imaginário). Trata-se de um processo de classificação social vazia que se posiciona e é preenchida socialmente, ganhando natureza própria que, na verdade, é resultado de um processo de disputa pelo controle dos meios de existência (QUIJANO, 2009).

No mesmo sentido, Yvonne Maggie registra que a raça e a cor são marcadores que são utilizados para classificar seres biologicamente inferiores e culturas hierarquização inferiores, reforçando o citado imaginário social, pelo qual há uma nítida valorização do mais claro e que constrange o mais escuro, criando termos de medidas para quantificar indicadores (1996). A colonização se opera aí a partir de noções dicotomizadas de cabelo bom (liso) e ruim (crespo), desvalorizando o negro e

condiciona o espectro de comportamento, tal como trabalhador/vadio, o que o leva a disfarçar seus traços negroides (HASENBALG, 1996).

O racismo é um produto histórico e cultural, que cria formações sociais ativas diversas, em parte consciente e em parte inconsciente e que estruturam comportamentos pautados na realidade ligada aos restos singulares do passado e que constituem memórias insistentes (BALIBAR, 1991b). Essas memórias são penduradas em signos, como a “raça”, pautada em diferenças sociais empiricamente observáveis (cor ou fenótipo, por exemplo), o que configura um sistema de classificação social de longo prazo e que se referem a disputa pelos meios de existência, o qual está diretamente relacionado a relações de dominação e exploração (QUIJANO, 2009).

O paradoxo maior na inexistência de raças e na existência de relações raciais, onde esta última estabelece configurações sociais de dominação a partir de fracas coordenadas no fenótipo, sem refletir que a negritude compõe a formação da identidade brasileira e as coordenadas de branco se direcionam a Europa, como externa (SANTOS, 1996a).

Silvio Almeida entende que o racismo é um conceito histórico e relacional, associado a processos de desumanização a partir de elementos biológicos ou morfológicos, como traços físicos, ou étnico-cultural, vinculados a origens geográficas, religião, língua, ou outros costumes (ALMEIDA, 2018), e que são elementos acionáveis para fins de exclusão e desrespeito. Benedict indica que racismo é a condenação de um grupo à inferioridade congênita que, para Banton, derivam de estoques de características raciais herdadas e estáveis, os quais são acionados para distinção, definindo as margens da diferenciação (*apud* CAMPOS, 2017).

Dito isso, propomos aqui que o racismo deve ser compreendido como um fenômeno social constituído pelas relações ontológicas entre: discursos, ideologias, doutrinas ou conjuntos de ideais (cultura); ações, atitudes, práticas ou comportamentos (agência); estruturas, sistemas ou instituições (estrutura) (CAMPOS, 2017, 14).

O racismo é uma categoria que reúne paradoxalmente a universalidade e a segregação, apresentando-nos como as exclusões do passado se transmite para o presente. Ao contrário do que está enraizado no senso comum, o “el racismo no está em regresión, sino em progresión en el mundo contemporâneo” (BALIBAR, 1991, p.

22). O racismo é um fenômeno transnacional que se atualiza e transforma, não mais igual aos racismos dos séculos passados, pois adensa novas táticas e estratégias.

El racismo, verdadero “fenómeno social total”, se inscribe em prácticas (formas de villencia, de desprecio, de intolerancia, de humullación, de explotación), discursos y representaciones que son otros tantos desarrollos intelectuales del fantasma de profilaxis o de segregación (necesidad de purificar el cuerpo social, de preservar la identidad del “yo”, de “nosotros”, ante cualquier perspectiva de promiscuidad, de mestizaje, de invasión), y que se articulan em torno a estigmas de la alteridade (apellido, color de la piel, prácticas religiosas) - BALIBAR, 1991a, p. 32.

Para Balibar (1991a), o racismo tem caráter obsessivo, através de atos, palavras e de desprezo, mas que levam sempre a negação de direitos.

Se o racismo pode ser se enquadrar na teoria enquanto estrutural, sistêmico ou ideológico, para Colette Guillaumin, não dá para reduzi-lo a uma teoria ou a uma prática, pois o racismo é opaco e inconsciente do seu próprio significado. Por isto, Fredrickson diz que o racismo perde significado conceitual para ser sinônimo de padrões de preservação de relações desiguais, indicando características sistêmicas e estruturais. O racismo cria efeitos estruturais mesmo quando a ideologia está desacreditada e, de outro lado, Miles e Brown (*apud* CAMPOS, 2017) indicam que as instituições continuam discriminando mesmo sem justificação discursiva racial.

Na versão sistêmica, o racismo tem uma função no contato entre sistemas sociais, não são características propriamente ditas. Campos indica que Stokeley Carminchael e Charles Hamilton foram quem cunharam o termo racismo institucional, para dizer que existe racismo independente de ideologia e que ele tem função primária nas relações sociais, já que há os efeitos racialistas nas instituições e na estrutura social estão lá, ainda que não os vejamos (CAMPOS, 2017). Uma teoria aberta de racismo pode e deve incluir elementos sistêmicos, ideológicos e estruturais.

Para Sílvia Almeida, o racismo é sempre estrutural, pois é uma manifestação normal de uma sociedade, e não um elemento patogênico, e que se desenvolve nas entranhas políticas e econômicas de uma sociedade, em seu nível mais profundo (ALMEIDA, 2018). O racismo então cria mecanismos causais de reprodução que culminam em desvantagens estruturais, pautado no elemento raça (CAMPOS, 2017).

O racismo constitui uma sistemática de discriminação, que tem como fundamento da raça e se manifesta por práticas conscientes e inconscientes que

culminam em desvantagens para um grupo e privilégios para outro, a depender do grupo a qual pertençam, determinando, com isto, processos de segregação social e divisão espacial das raças (ALMEIDA, 2018). Vale dizer que o conceito de raça só existe porque tem efeitos sociais concretos, pois a categorização tem como função de antecipar os comportamentos e administrar expectativas em relação ao outro (CAMPOS, 2017).

Das concepções teóricas sobre o racismo, Sílvia Almeida destaca a individualista e a institucional e, ainda, apresenta a perspectiva estrutural. Pela primeira, o racismo se canaliza por práticas individuais ou por grupos racistas, que é uma perspectiva combatida pelos ordenamentos jurídicos ocidentais. A crítica a esse modelo é que as práticas racistas com maiores efetivos práticos foram feitas dentro de marcos da legalidade, como o Apartheid na África do Sul ou o nazismo alemão. Na versão institucionalista, o racismo seria resultado do funcionamento das instituições, que resultam em desvantagens para grupos minoritários. Com isto, devemos entender as instituições como processos de rotinização e coordenação de comportamentos que orientam a ação social, conferindo-lhe estabilidade (ALMEIDA, 2018). No processo criminal, o negro é automaticamente estigmatizado e sofre as repressões da máxima dureza das implicações legais, militando “a seu favor” a presunção da culpa e não da inocência, pois é perspectiva enraizada no imaginário social de que o preto, pobre, favelado, e, por isto, inclinado a delinquência. Essa lógica se reproduz no sistema jurídico de forma postural.

A estabilidade da organicidade social, por sua vez, expressa a capacidade das instituições em absorver os conflitos e antagonismos sociais inerentes a vida social, mantendo as tramas sociais unidas ainda que em processo de fricção (ALMEIDA, 2018). As instituições são o resultado do somatório de normas que resultam das lutas pelo monopólio do próprio Direito, e são marcadas pela intensa luta pelo controle não só de dizer sua matriz, mas também de controlar seus efeitos práticos, nos mesmos termos que indicou Bourdieu (1989).

O conflito intra e interinstitucional é marcado por um feixe de embates sociais que demandam flexibilidade e coordenação, para tanto, a hegemonia do poder no interior do Direito depende de negociações, as quais lhe conferem estabilidade. Assim sendo, concessões devem ser estabelecidas para o alcance da estabilidade, que não

elimina as fricções internas, mas mantém elas em níveis que impedem a desagregação social (ALMEIDA, 2018).

As instituições não são estáticas e as correlações de poderes se alteram, com isto as práticas mudam o curso de forma contínua, o que pode ocorrer a partir de alterações do curso em diversos setores, como a escola e o próprio Estado, o que importa em processos de reforma das instituições, tais como, no Brasil, o surgimento das políticas afirmativa, confirmada sua constitucionalidade pelo STF, por exemplo (ALMEIDA, 2018).

Outrossim, a percepção do racismo institucional é menos recriminada do que as práticas do racismo individual, mais fortemente reprimidas publicamente pelo senso comum (ALMEIDA, 2018) e objetivamente crível na ordem jurídica.

Embora a concepção institucional do racismo tenha avançado em relação a concepção individualista, a concepção estrutural vai mais além dos elementos definidores do racismo, pois emerge até níveis das engrenagens do fundamento do corpo social, o que cria condições de normalização de práticas que se fundamentam na política, na economia, no sistema jurídico e nas práticas familiares, criando verdadeiras subjetividades que orientam o próprio sistema social (ALMEIDA, 2018).

O racismo se operacionaliza enquanto processo político e histórico na concepção de Silvio Almeida (2018). É processo político na medida em que a discriminação depende do poder político, o que viabilizaria a segregação de grupos inteiros e, de outro lado, é um processo histórico, já que está ligado a formação social específica de uma determinada localidade, não ignorando processos sociais mais ampliados, mas que com estes dialoga, forjando processos ímpares da racialidade enquanto elemento que determina a gramática das hierarquias sociais e a posição dos atores sociais no curso da história.

O racismo é um fenômeno complexo, que define vida e morte, produzindo contextos estruturais, que deixa morrer ou faz viver, já que tem o poder de criar subjetividades que orientam a ação do estado e das práticas sociais internalizadas pelos membros regulados pelo estado, alcançando, até mesmo, aos indivíduos. Com isto, produz um sistema de ideias que justifica ações no plano da racionalidade e produz sentimentos que naturalizam comportamentos (ALMEIDA, 2018).

No plano da ideologia, o racismo produz uma visão ilusória e fantasiosa da realidade, conectando-a unicamente a visão individualista, ignorando que as pessoas

racializadas são criadas pelas instituições e que derivam de uma *pedra de torque* estrutural. A ideologia racista cria uma representação sobre as relações sociais, as quais não são necessariamente a realidade concreta, mas um imaginário sobre elas, contudo, estas representações orientam e forjam as subjetividades, orientando, portanto, a prática individual, a qual, reproduzida a nível institucional, tem o condão de fazer perdurar e expandir tais práticas (ALMEIDA, 2018).

A ideologia racista que fundamenta o racismo se expande a partir da reprodução no sistema de comunicação, educacional e de justiça, ganhando racionalidade explicativa, fundamentando um sistema de ideias que perpassam as instituições e as subjetividades individuais, ganhando corpo estrutural, em um processo de retroalimentação, já que as estruturas são viabilizadoras, mais do que limitadoras (ALMEIDA, 2018).

O branco e não-branco são construções sociais que se definem não pela cor da pele, mas pelo sistema de privilégios, onde a cor da pele é só um critério e dispositivo material de classificação (ALMEIDA, 2018), que cria vantagens raciais, onde o branco não quer direitos, só privilégios (CARDOSO, 2020).

Com isto, o racismo só pode crescer a partir de estímulos estruturais, por isso depende do Estado, seja pela sua manifestação expressa e explícita, ou pelo seu assente silente, onde tolera as práticas e ações racistas sem criar rupturas no sistema social (ALMEIDA, 2018).

O racismo é concepção alinhada ao surgimento dos estados modernos, coadunando-se a sua racionalidade. Com isto, avançamos na concepção de Estado para além das ingênuas percepções de bem comum, para alinhá-lo às estruturas relacionais de força antagônicas internas que se embatem pela dominação das suas engrenagens (ALMEIDA, 2018).

O racismo é forjado no interior da formatação do estado nacional, onde as elites coloniais determinaram ideologias da superioridade da raça branca. O Estado Nacional é instituto criado para a conquista e colonização, onde as estruturas concretas de administração estão voltadas para a opressão, para o trabalho forçado, por exemplo (BALIBAR, 1991b), e, ainda, combinando-se a elementos de dominação externa, como povos indígenas e negros, entendidos até então como atrasados e incivilizados.

A ideia de raça foi um instrumento de dominação das identidades, criando esferas hierárquica dicotômica entre o tradicional/moderno, primitivo/civilizado, europeu/não-europeu e pré-capital/capital. A estrutura social na América Latina foi erigida a partir de núcleos de poder organizados na racionalidade civilizatória europeia sobre o imaginário da falta de racionalidade de povos bárbaros e agressivos, que deveriam se submeter ao projeto ocidental aqui germinado. O branco encontrou o índio e depois inseriu o negro forçosamente na estrutura que vai se estruturando, contudo, o projeto europeu de Estado-Nação transposto da Europa para as Américas veio com algumas limitações, primeiro no sistema capitalista ocidental definiu o papel das Américas, sobrou a função camponesa, que condicionou uma formação social feudal e semi-feudal, onde o capitalismo é subordinado (QUIJANO, 2005).

O nacionalismo tem uma importância muito grande para o entendimento do fenômeno do racismo, pois todo sistema de opressão precisa de uma política ordinária e estruturas de poder, que criam ordem e “normalidade” e, portanto, um sistema de comportamentos associados para a manutenção do sistema, no caso, o racismo. A violência então passa ser prática corrente e justificada, configurando um desvio da reta linear da história da humanidade (BALIBAR, 1991b).

Existem, pois, dois tipos de nacionalismo, um bom que cria a semelhança de uma comunidade e um ruim, que pretende subjugar e destruir. Ocorre que a versão má do nacionalismo é decorrência e consequência do sucesso da primeira em versões que criam unidades homogêneas e culturais. O racismo então está no coração da política nacional, canalizando-se pelo poder e pelo direito, em um esforço de controle social, naturalizando as diferenças e as práticas de exclusão e opressões das minorias (BALIBAR, 1991b).

Por mais paradoxal que possa parecer, o nacionalismo é a dialética dos contrários e o encontro das contradições ideais no mundo real, que são metamorfoseadas em sociedades formalmente igualitárias, mas que são, em verdade, sociedades racistas. Vejamos que o nacionalismo, sob o manto da igualdade, e o racismo, cravejado pela exclusão, são complementares e se retro-produzem em ambientes capitalistas (BALIBAR, 1991b).

A nação tem que ser racialmente pura, para que seja ela mesma, onde a identidade nacional dos verdadeiros nacionais deve ser visível e se impregnar nessa

visibilidade, excluindo os falsos nacionais, metecos, imigrantes, indígenas, negros (BALIBAR, 1991b).

O Estado é então uma unidade possível, que mantém as vinculações possíveis entre as classes, mantendo-as unidas por laços objetivos da normatividade, mas que pode fazer uso da força para manter tal elo, mesmo que em ebulição conflitual, pelo menos até que seja possível sua metabolização institucional, regenerando a tenacidade das relações sociais no interior do corpo social (ALMEIDA, 2018).

A concepção de fundamento do Estado está alinhada a concepção do nacionalismo, o qual tolera a possibilidade da destruição, incorporação ou dissolução de culturas que se choquem com o Estado-Nação, tornando o racismo elemento estrutural do próprio estado moderno (ALMEIDA, 2018). A dominação pela raça/etnia sempre foi o instrumento eficaz de dominação e, como diz Quijano (2005), pedra angular da classificação social.

O Estado moderno não se esgota em um racionalismo europeu, no estado impessoal e nas trocas mercantis, ela é composta pelo tráfico, pela escravidão, pelo colonialismo, ideias racistas, e também pelas práticas de resistência antirracistas e de resistência, o que faz perdurar a lógica da conflitualidade permanente e a luta de classes no interior do próprio Estado (ALMEIDA, 2018).

No interior dos sistemas, o racismo é combatido por manifestações explícitas que são tipificadas e combatidas pelo aparato jurídico-penal, contudo, não conseguem alcançar atos costumeiramente intangíveis, sutis, indiretos, automáticos, ambíguos e ambivalentes do dia-a-dia (CAMPOS, 2017).

Se, para Foucault (1989), o racismo está diretamente imbricado na formação do Estado, a hegemonia de classes no comando institucional cria um verdadeiro sistema biopolítico, que abandona classes e as deixa morrer e, ao mesmo tempo, prolonga outras, a partir de incentivos e privilégios. A morte para este autor se expande para além da morte física, abrangendo também a morte política, expulsão, rejeição e o próprio risco de morte, pois o racismo é uma verdadeira tecnologia do poder. De outro lado, Mbembe (2011), avançando na concepção da biopolítica, registrou que a naturalização do estado de sítia e de exceção tornou-se a base dos sistemas normativos dos estados, criando o que ele chamou de necropolítica, onde o Estado passou a ter o poder de fazer morrer e deixar viver.

A necropolítica aqui pode ser ligada a partir de sistemas mais sutis de fazer morrer, seja pelo encurtamento da rede de proteção, protagonizada pelo neoliberalismo, que promoveu êxodo escolar, pobreza endêmica, negligência com saúde, expandindo as engrenagens sociais de dor e morte (MBEMBE, 2011).

O racismo cria respostas automáticas, sutis e (ex)(im)plícitas, ligadas a negatividade da negritude e uma aludida dimensão rudimentar, que, para Omi e Winant, estão no bojo da formação racial de uma sociedade, o que implica na modelação de identidades e instituições (*apud* CAMPOS, 2017). No caso da Comunidade Negra de Boa Nova, situada na cidade de Professor Jamil/GO, onde os quilombolas carregam os signos negativos da raça, em contraposição entre bairros da cidade, onde os negros ocupam o bairro Boa Nova e os brancos Campo Limpo, onde “existe uma rivalidade financeira, religiosa e cultural. O bairro é conhecido como “setor de negro e doido”, e um lugar onde “só tem preto e pidão”” (RATTS, DE AGUIAR, DA SILVA, 2016, p. 91, grifo do autor).

Não é à toa que os quilombos, assim como as populações tradicionais e indígenas como um todo, são as principais afetadas dos efeitos da degradação ambiental. Os grupos étnicos são racialmente discriminados e economicamente excluídos, arcando com a maior carga de dano ambiental, sem que com isso haja grandes perplexos institucionais, que fazem “vista grossa”. A esse fenômeno as ciências sociais cunhou o termo “racismo ambiental” que é categoria que só pode ser ligada associada a ideia de injustiça ambiental (RANGEL, 2016) e que está intrinsecamente ligado a forma desproporcional que o ônus ambiental recai sobre os grupos étnicos vulnerabilizados (HERCULANO, 2006), importando na inversão das formas de distribuição dos bens ambientais e sociais.

Podemos dizer então que o Direito e Poder detém uma simbiose estreita, alinhadas com a ideia de racismo, que coloca o direito a serviço dos grupos racistas que ascendem ao poder, reforçando a discriminação, extermínio e segregação. Com isso, podemos dizer que o racismo é uma relação assentada pela legalidade. O racismo é estrutural e a normatividade é incapaz de extingui-la (ALMEIDA, 2018).

João Pacheco de Oliveira diz que vivemos ainda em um tempo de prática colonial e nada republicano, onde o sistema é alicerçado na e pela apropriação dos territórios e recursos naturais dos “outros”, os primeiros foram os indígenas, depois os

negros escravizados, depois seguimos pelos mamelucos e caborés<sup>47</sup>, até chegar a população rural como um todo. Isto tudo orientado pela intolerância e racismo, que compõem a lógica do sistema. O racismo, para João Pacheco, não é um sinal arqueológico da sociedade do presente, mas sim uma atitude ideológica contemporânea, que promove uma pedagogia do desrespeito e da violência para com o outro (2018b). Quijano (2005) diz que o fator raça sempre foi limitante para a realização do Estado-Nação, onde sua realização depende da proporção dessas raças e das instituições sociais e culturais estabelecidas e germinadas.

O Direito é, portanto, uma ferramenta acionada pelos grupos que controlam o Estado. Assim, enquanto ferramenta pode ser acionada para a luta e expansão de direitos e como instrumento na luta. Podemos, com isto, indicar que na luta antirracista, o direito é também acionado, buscando criar demarcações e fissuras. Mas o direito não é um espaço de salvação ou de consolidação revolucionária no interior da estrutura (ALMEIDA, 2018).

No interior da estrutura capitalista e democrática, o racismo assume a roupagem da indiferença, sem criar indignação pelo deixar ou fazer morrer, pois a discriminação foi naturalizada pelo liberalismo individualista, que reproduz as condições socioeconômicas enquanto resultado do esforço individual e não como questão do Estado, naturalizando uma igualdade formal que produz desigualdades materiais aos grupos minoritários. Assim sendo, reitera-se que o racismo precisa da participação, anuência expressa ou silenciosa do Estado (ALMEIDA, 2018).

A resistência e luta contra o racismo tem um caminho parecido com o feminismo, pois demanda rebelião permanente dos grupos inferiorizados e a decomposição da comunidade racista e dos machos (BALIBAR, 1991a). As categorias são criadas, o branco criou a categoria de si e a categoria do outro, imputando desvalor ao outro, no mesmo sentido, a positividade e valorização do negro é concepção contemporânea (CARDOSO, 2020), resultante de um processo de resistência e de luta, onde a categoria “quilombo” é, com as normativas de 1740, categoria criada pelos algozes<sup>48</sup>, mas que é apropriada e reificada pelos movimentos sociais.

---

<sup>47</sup> De acordo com o dicionário Priberam, o termo está relacionado a mestiço de negro com índio e a cabloco que mora no campo/roça, em sinônimo de caipira, matuto e roceiro.

<sup>48</sup> Na medida que é selecionada como categoria de imputação e nomeação nos registros históricos-coloniais e, mais tarde, é também é categoria selecionada pelos constituintes, independente de consulta das comunidades.

Nos parece que Prioste (2016) tem razão quando indica que a Constituição, com artigo 68 do ADCT, e o governo Lula, com o Decreto Federal nº 4887/03, pretenderam enfrentar temas relacionados a desigualdade e ao racismo quando regularam diretamente a questão do acesso à terra. Isto mexeu na “reminiscência”<sup>49</sup> do imaginário colonial ainda vigente que fundamenta o conservadorismo e pretende legitimar desigualdades históricas.

Uma teoria do racismo tem que ter objetivos políticos e servir para capacitar a teoria sociológica a partir de contextos históricos e geográficos, servindo para “modificar o viés racista de uma determinada estrutura social alterando as posições historicamente destinadas aos negros e reconduzindo-os a espaços de privilégio e poder” (CAMPOS, 2017). Quijano (2005) diz que é necessária uma redistribuição radical do poder, a partir da coalizão das classes subalternas racializadas.

Creemos importante a manifestação de Bruno Barros e Rita Albrecht, citados por Barreto (2020, p. 710), quando assim aduzem: “constitui fator permanente na sociedade na medida em que ele é o produto de uma longa elaboração histórica e não intelectual. É por isso que a luta pela diversidade e pluralismo racial, a luta contra o racismo, deve, também, ser um fator permanente da sociedade”. Nesse entendimento, a produção do racismo é o resultado de um processo de conformação social histórica, desprovido de fundamento intelectual, ainda que a ciência tenha sido utilizada como ferramenta justificadora em momentos históricos, criando sistemas teóricos e comprovações falsas com roupagem acadêmica e científica.

---

<sup>49</sup> Aqui pensado como resto mesmo, ou ainda, como fragmento de uma memória colonial insistente, que longe do horizonte da extinção, reproduz-se no imaginário das elites brancas enquanto fragmentos de um passado de hegemonia e privilégio do passado, o qual se pretende manter no presente, só que agora conectados aos signos da democracia.

**PARTE II**  
**CONSTITUIÇÃO E O DIREITOS QUILOMBOLA**

## 1. CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE E AÇÃO DECLARATÓRIA DE INCONSTITUCIONALIDADE

A lógica primeira desse capítulo é de apresentar as estruturas e as regras do jogo no interior do campo jurídico. Explicitaremos então os conceitos mais básicos que alicerçam o sistema jurídico. Com isto, a dimensão decodificadora do trabalho se opera, na pretensão de um desbaratamento do indecifrável, reordenando os códigos jurídicos no sentido de dar amplitude e sentido a justaposição das coisas no universo do Direito. Os signos são colocados no campo jurídico de forma estratégica, de maneira a não permitir o acesso dos leitores leigos e externos aos significados e direcionados. Colocamo-nos na lógica reversa a manutenção dos muros segregadores do sistema jurídico, a intenção é que com a tradução abaixo possa permitir a entrada de novos olhares curiosos para o campo do direito.

### 1.1 CONSTITUIÇÃO E CONTROLE CONSTITUCIONAL

Tendo por base a informação primária de que a Constituição serve para assegurar direitos e garantir condições básicas a todos os cidadãos. É, portanto, o documento mais “sagrado” da cidadania, pois registra direitos em um lugar que é mais difícil “borrar” e reescrever<sup>50</sup>, além de dizer toda a formatação do Estado e do poder.

[...] Constituição deve ser entendida como a lei fundamental e suprema de um Estado, que contém normas referentes à estruturação do Estado, à formação dos poderes públicos, forma de governo e aquisição do poder de governar, distribuição de competências, direitos, garantias e deveres dos cidadãos. Além disso, é a Constituição que individualiza os órgãos competentes para a edição de normas jurídicas, legislativas ou administrativas (MORAES, 2003, p. 37).

As Constituições se prestam enquanto mecanismos de organização do poder, racionalizando sua divisão e exercício, permitindo que os destinatários exercitem direitos.

É a Constituição que distribui as linhas mestras para a convivência social e organiza a estrutura normativa do Estado, sendo, por tudo isso, o elo entre essas normas e por onde vai escoar as diretrizes para elaboração e validação dessas mesmas normas, revelando-se, aqui, o princípio da compatibilidade vertical das normas estabelecido pelo princípio da supremacia da Constituição (VAZ, 2006, p. 13-4).

---

<sup>50</sup> Procedimento legislativo para mudar a Constituição é mais dificultoso do que o para produção de leis ordinárias, pois demanda *quórum* mais elevado.

Para Kelsen (1999), a Constituição regula a produção das demais normas jurídicas, não podendo ser derogada senão por processo especial, uma norma só pode ser válida se fundamentada na Constituição. A ideia de superlegalidade constitucional é “que faz da Constituição a lei das leis, a *lex legum*, ou seja, a mais alta expressão jurídica da soberania” (BONAVIDES, 2004, p. 296). Assim, pelo princípio da supremacia da Constituição, é demandado que tudo se conforme de acordo com as diretrizes constitucionais (SILVA, 2005, p. 46), que é o que lhe confere unidade e ordem harmônica (BARROSO, 2012). Com isto, o controle de constitucionalidade é uma locução que enseja verificação de compatibilidade e de adequação das normas para com a Constituição, dentro de uma perspectiva estritamente jurídica, onde a estrutura é escalonada e de dependência (MASSON, 2016, p. 1051-2).

Um sistema supremo precisa de um mecanismo de controle para garantir tal supremacia, que é o elemento que garante a segurança jurídica da sociedade e do Estado, sendo, portanto, o primado da legalidade e da legitimidade de um sistema normativo (CANTABERTA, CENTENO, ZANATTA, 2011). Esse mecanismo se assenta numa diferenciação entre poder constituinte e poder constituído, onde o segundo sofre direta limitação do primeiro (BONAVIDES, 2004).

O Brasil adotou uma “Constituição Rígida”, que quer dizer que os procedimentos para a modificar são muito mais difíceis do que os meios ordinários de criação de leis. Com isso o constituinte pretendeu dar maior proteção ao texto constitucional, não deixando que movimentos políticos passageiros possam a todo instante transformar a ordem constitucional. Isso inscreve o Brasil numa lógica de continuidade e segurança jurídica aos direitos conquistados.

Cumprido salientar também que a Constituição é o fundamento de validade de todo o ordenamento jurídico, pensando este em escalas de subordinação e delegação, onde o cume é a Constituição. A supremacia da Constituição no ordenamento jurídico está inscrita nela mesma, como se pode verificar nos artigos 23º, I; 25º; 29º; 32º; 60º; 102º; 103º; 121º, §3º e §4º; 125º; e outros.

Dessa maneira, quando falamos de inconstitucionalidade, estamos falando de um fenômeno de disposição de elementos legislativos contrários ao inscrito na Constituição, ou seja, é a negação do ordenado no corpo da lei maior. Podemos definir inconstitucionalidade como a desconformidade do ato normativo com algum(ns)

princípios e preceitos consagrados na Constituição. Para Bonavides o controle de constitucionalidade são meios de expurgos dos atos legislativos inseridos na ordem jurídica em desacordo com a própria Constituição, que regulam a nulidades de tais atos (2004), seja, são atos que detém pretensões subjetivas de ser lei, mas que devem ser rechaçadas por não observar a própria Constituição (KELSEN, 1999).

Se admitíssemos a supremacia de ato posterior a Constituição e contrário a mesma, não haveria de se falar em inconstitucionalidade, mas sim a revogação do dispositivo constitucional. Então, a afirmação de que uma lei válida é "contrária a Constituição" (anticonstitucional) é uma "contradictio inadjecto"<sup>51</sup>; pois qualquer lei só pode ser válida com fundamento na Constituição.

Mecanismos de defesa das Constituições escritas, nos moldes que o direito moderno as concebeu, existem desde o final do século XVIII, mas antes disso, desde o mundo antigo já temos meios de proteção dos sistemas normativos consuetudinários nucleares, tal como em Atenas na Grécia antiga, em 415 a.C, onde existia o "graphéparanomon", que era "demanda en contra de las cuentas contrarias a las leyes". Este mecanismo é uma forma de acusação decretos e leis, podendo-as derogar e revisar seu conteúdo (MARTINS, 2017).

A inconstitucionalidade pode ser classificada como direta ou indireta, pela primeira ocorre uma afronta direta à regra expressa na Constituição, enquanto que, na segunda, o que é afrontado são princípios constitucionais implícitos<sup>52</sup>.

Mas a questão que se coloca é que mesmo sendo proibido editar atos normativos que agridam a Constituição, eles o são, seja por inobservância das matrizes principiológicas, seja por tentativas de minar o conjunto de direitos e garantias incutidos na Constituição. Por outro lado, Kelsen (1999) diz que uma lei inconstitucional não é revogada automaticamente, somente por uma lei nova que a substitui ou por uma atividade jurisdicional que a revogue, tornando-a inválida, mas enquanto ela não é tornada inválida, ela continua sendo considerada e tratada como válida, com aplicação constitucional enquanto parte do sistema jurídico.

Desta maneira, perguntar-se-ia: Como patrulhar os muros que protegem esses direitos constitucionais? Como impedir que estes atos normativos eivados por vício de

---

<sup>51</sup> Casos em que se verifica contradição evidente entre o substantivo e o adjetivo que o complementa.

<sup>52</sup> Aplicaremos a diferença mais adiante (norma e princípios constitucionais).

constitucionalidade adentrem ou permaneçam no ordenamento jurídico? Tais questionamentos provocam-nos a falar de “Controle de Constitucionalidade”.

Segundo Barroso, a quebra da ordem deflagra mecanismos de correção (2012). Assim, por controle de constitucionalidade queremos designar a atividade de varredura e vigilância que se opera sobre os atos normativos que compõem o ordenamento jurídico. Este mecanismo de correção do ordenamento jurídico visa verificar a compatibilidade das leis com os mandamentos constitucionais. A busca é por isolar a unidade de ameaça que lesa a Constituição e, após, eliminá-la. O sistema de controle de constitucionalidade é meio pelo qual o próprio sistema busca a incolumidade da rigidez da Constituição frente às ameaças que lhe circundam.

Cisneros, citando vários autores, entende que a justiça constitucional ou jurisdição constitucional deve incluir a defesa do conjunto de instituições dos perigos de dentro do próprio sistema jurídico, assegurando a atividade do poder, já que a Constituição carrega uma ideia revolucionária, em um ambiente de democracia representativa, o qual limita o poder do legislador, pois só o próprio povo soberano poderia ir contra a Constituição (2001). Daniel Sarmento (1998) ressalta que uma Constituição dirigente e compromissória como é a nossa, com uma atividade e produção legislativa anárquica e inflacionada suscita problemas de grande complexidade para o controle de constitucionalidade.

O controle de constitucionalidade pode ser político ou judicial, pelo primeiro é exercido por órgão que não o judiciário, é também chamado de preventivo, pois é operado antes da edição do ato normativo. No Brasil este poder preventivo é realizado no Congresso Nacional, via comissões, como a conhecida Comissão de Constituição e Justiça, e pelo poder executivo, quando do exercício do veto pela presidência da república nas últimas etapas do processo de elaboração dos atos normativos. O segundo modo de controle de constitucionalidade é aquele realizado pelo próprio poder judiciário, após os atos normativos encontrarem vigência - também chamado de repressivo. Para José Afonso da Silva, o controle jurisdicional é conhecido como “judicial review” nos Estados Unidos, onde o poder judiciário declara a inconstitucionalidade (2005). Este pode dar-se de duas formas, quais sejam, difuso ou concentrado (este último também chamado de controle de constitucionalidade abstrato), há também o controle misto, onde certas categorias são delegadas ao controle político e outras ao poder judiciário, como na Suíça.

O controle de constitucionalidade difuso é aquele exercido por todos os órgãos do poder judiciário em ações ordinárias propostas pelos particulares ou órgão público - em casos concretos. Neste modelo, as partes podem questionar a constitucionalidade de uma lei que está incidindo sobre o caso concreto, visando assim afastar sua aplicação de forma objetiva naquela situação. Nesta modalidade a decisão somente terá efeito *inter partes*<sup>53</sup>.

O outro modelo de controle de constitucionalidade é o concentrado, ou abstrato, que é aquele exercido pela corte superior do país. No Brasil é do Supremo Tribunal Federal essa competência. Neste, existem ações específicas para questionar a constitucionalidade de um ato normativo. Sendo que o STF é provocado a analisar a norma sem que haja nenhum caso concreto subjacente e as partes são *pro forma*, já que o maior interessado é a própria sociedade brasileira. Nesta ação, de forma ordinária, a decisão tem efeito *erga omnes* e *ex nunc*<sup>54</sup>.

Diz-se que o controle é em tese ou abstrato porque não há um caso subjacente à manifestação judicial. Seu objeto é um pronunciamento acerca da própria lei e destina-se à proteção do próprio ordenamento, evitando a presença de um elemento incompatível com a Constituição (GOMES, 2012).

No Brasil existem três tipos de ações<sup>55</sup> no controle de constitucionalidade concentrada, quais sejam, ação declaratória de constitucionalidade (ADECOM), ação declaratória de inconstitucionalidade (ADIn) e a arguição de descumprimento de preceito fundamental (ADPF). Das ações citadas do controle concentrado de constitucionalidade, neste estudo somente detalharemos a ADIn, por estar diretamente relacionada ao objeto de estudo.

## 1.2 A AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

O controle por via de ação permite o controle de normas “in abstracto” por meio de ação de inconstitucionalidade, a qual se impugna perante um tribunal

---

<sup>53</sup> Entre os litigantes.

<sup>54</sup> (1) *erga omnes*: a todos atinge e; (2) *ex tunc*: modificação dos efeitos que o ato normativo já produziu, regulando-o de acordo com a lei, considerando a ausência daquele ato normativo declarado inconstitucional.

<sup>55</sup> Aqui falando de processos judiciais - ações judiciais.

(BONAVIDES, 2004). No sistema jurídico brasileiro a Ação Direta de Inconstitucionalidade está prevista na Constituição e é ação autônoma que visa verificar a constitucionalidade dos atos normativos emanados do legislativo e do executivo. O procedimento visa impedir a permanência no ordenamento jurídico dos efeitos de norma contrária à Constituição, sua previsão de existência no sistema jurídico está na Constituição e sua regulamentação na lei 9.868 de 1999.

O art. 102, de acordo com a Constituição, registra a competência, ou seja, o órgão onde o procedimento deve tramitar, que é o STF. Vejamos:

Art. 102º. Compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição, cabendo-lhe:

I - processar e julgar, originariamente:

a) a ação direta de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo federal ou estadual e a ação declaratória de constitucionalidade de lei ou ato normativo federal. [...]

A ADIn não é uma ação aberta, onde qualquer um pode inicia-la, existe um rol de autoridades que estão autorizadas a provocar o STF a analisar *in abstracto* a constitucionalidade de uma norma jurídica, e está previsto no art. 103 da própria constituição, que indica expressamente, em *numerus clausus* àqueles que podem iniciar a ação, quais sejam, o Presidente da República; a Mesa do Senado Federal; a Mesa da Câmara dos Deputados; a Mesa de Assembleia Legislativa ou da Câmara Legislativa do Distrito Federal; o Governador de Estado ou do Distrito Federal; o Procurador-Geral da República; o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil; partido político com representação no Congresso Nacional e; confederação sindical ou entidade de classe de âmbito nacional<sup>56</sup>. Heck (2017) entende que a ideia central é que o cidadão dá ao seu representante um poder político, o qual deriva o poder de fazer legislação e, com isto, permite outros representantes colocar em dúvida esse poder conferido a qualquer um dos outros citados.

Trata-se de processo objetivo (processo jurídico), sem partes, que não se presta para tutela de direitos subjetivos ou de situações jurídicas individuais. Mesmo que formalmente o proponente-provocador figure enquanto parte autora, “não o faria em nome e interesse próprio”<sup>57</sup>, mas sim visando a eliminação da norma daninha ao sistema.

---

<sup>56</sup> Os Partidos políticos têm que ter representação no Congresso Nacional. Os sindicatos devem ter inscrição em pelo menos 3 Estados da federação. As entidades de classe devem ter representação em 9 Estados da federação.

<sup>57</sup> Ao menos teoricamente.

Destes “autorizados”, supramencionados, alguns são considerados legitimados universais e outros especiais. O primeiro são aqueles órgãos ou entidades que a Constituição autorizou a sua defesa em qualquer hipótese e os especiais são aqueles que devem demonstrar a sua pertinência temática em relação à questão.

O Governador de Estado, a Mesa de Assembleia Legislativa, confederação sindical e entidade de classe de âmbito nacional são considerados legitimados especiais, ou seja, devem comprovar a pertinência temática, consistente na relação de interesse entre o objeto da ação e a classe profissional, social, econômica ou política por eles representada (GOMES, 2012).

Quando se provoca a jurisdição constitucional, através da ADIn, há duas vias de constatação do vício, a de ordem material e a de ordem formal. Pela primeira, identifica-se um ato normativo que contrariou a determinação conteudística de norma ou princípio constitucional<sup>58</sup>, enquanto que pela segunda se está indicando o desrespeito a procedimentos de feitura de uma lei ou ato normativo<sup>59</sup>. Sobre isto, constatados quaisquer dos vícios, a norma pode ser expurgada no ordenamento jurídico.

Falemos então de quais atos normativos estão suscetíveis ao controle de constitucionalidade abstrato. A ADIn pode questionar genericamente quaisquer atos normativos que atinjam diretamente a Constituição, assim, o art. 59º da CF traz o rol das formas legislativas existentes no Brasil. Vejamos:

Constituição Federal

Art. 59. O processo legislativo compreende a elaboração de:

- I - emendas à Constituição;
- II - leis complementares;
- III - leis ordinárias;
- IV - leis delegadas;
- V - medidas provisórias;
- VI - decretos legislativos;
- VII - resoluções.

Parágrafo único. Lei complementar disporá sobre a elaboração, redação, alteração e consolidação das leis.

---

<sup>58</sup> Para este efeito, normas são fixações de mandamentos, proibições ou permissões para situações previstas e previamente determinadas, ao passo que princípios são orientações e critérios para escolhas de posição em situações de fato, sendo que se prestam enquanto elemento de otimização do sistema, conferindo-lhe inteligência e lógica harmônica.

<sup>59</sup> Atos normativos produzidos por quem não é legitimado ou não tem competência para regular aquela matéria; Ato normativo que tramitou sem observar todas as etapas do processo legislativo.

Nesse sentido, as normas suscetíveis ao controle devem ser posteriores a Constituição, pois se anteriores (pré-constitucionais), o que haveria seria a revogação<sup>60</sup> e não a inconstitucionalidade.

Desta maneira, são objetos de ADIN aqueles atos que retiram seus fundamentos diretamente da Constituição - atos primários. Tendo como características essenciais à generalidade<sup>61</sup> e abstração<sup>62</sup>. Gomes (2012) diz que a generalidade, a abstração, a primariedade e a edição da norma pelo poder pública são os elementos essenciais para a o controle de constitucionalidade abstrato.

Cumprido ressaltar que os atos normativos secundários, que são aqueles que retiram sua validade de outro ato normativo, não estão suscetíveis a ADIn, pois não estão autorizados a inovar na ordem jurídica, somente a regular as disposições do ato imediatamente superior. Quando se verifica a incompatibilidade de um ato secundário com a Constituição, o que se observaria não seria o fenômeno da inconstitucionalidade, mas o da ilegalidade, pois o ato não está em conformidade com a lei que o traçou, distorcendo assim a forma que a lei lhe prescreveu<sup>63</sup>. “Os atos normativos secundários, que retiram fundamento imediato da lei, como não podem inovar na ordem jurídica, também não se sujeitam à fiscalização abstrata de constitucionalidade” (GOMES, 2012).

Só as leis federais e estaduais podem ser objeto de ADIn, já que o dispositivo Constitucional assim determinou por expresse, vide art. 102º da CF - já citado. Mas o STF passou a admitir ADIn em face de decreto regulamentar que pretenda disciplinar diretamente a Constituição, é o que se denomina de decreto autônomo<sup>64</sup>.

Neste sentido, identificado o ato normativo primário contrário a Constituição, as pessoas autorizadas, peticionam ao STF ofertando as razões que identificam a

---

<sup>60</sup> Quando esta é promulgada, as leis anteriores à Constituição Federal passam pelo seu crivo, que lhe identifica a compatibilidade, aquelas que estão de acordo com a nova ordem constitucional são “recepcionadas”, enquanto as que são incompatíveis são “revogadas”, seja na totalidade (ab-rogação) ou na parte viciada, permanecendo a parte possível de recepção (derrogação). Obs: revogação é gênero, onde “derrogação” e “ab-rogação” são espécies.

<sup>61</sup> A “generalidade” é uma das características das normas jurídicas, sendo que indica que estas se aplicam a todas as pessoas e a todos obrigam. (VARELA, 2011, p. 33).

<sup>62</sup> As normas jurídicas aplicam-se a um número abstrato de situações, que são hipotéticas e que enquadram determinados tipos de conduta social e não fatos e indivíduos determinados. (VARELA, 2011, p. 33).

<sup>63</sup> Se inconstitucionalidade houvesse, no máximo seria reflexa.

<sup>64</sup> Vide ementas de julgamentos de ADIn nº: 1.590-7/SP; 1.435-8/DF; 519-7; 708-4/DF; etc.

inconstitucionalidade do ato normativo. O procedimento é inaugurado e por sorteio é distribuição a um relator, que tomará as rédeas do procedimento, citando o “requerido”<sup>65</sup> que, no caso, é a Advocacia-Geral da União e a Procuradoria-Geral da União. O relator deve ditar as etapas do procedimento até o julgamento colegiado em plenário.

A petição inicial da Ação Declaratória de Inconstitucionalidade deverá: individualizar o ato normativo inconstitucional; indicar os vícios de constitucionalidade que lhe atingem<sup>66</sup>, sendo ainda cotejados os dispositivos do ato normativo impugnado com os artigos constitucionais desrespeitados e; deter pedido, com as suas especificações determinadas, conforme detalha a lei 9.868/99 no seu artigo terceiro. Quando não estão presentes todos os elementos citados, o relator pode indeferi-la, determinando sua inépcia<sup>67</sup> conforme o art. 4º da mesma lei: “A petição inicial inepta, não fundamentada e a manifestamente improcedente serão liminarmente indeferidas pelo relator”. Extinção da ação sem decisão de mérito, por ausência dos pressupostos processuais. Caso o relator não declare a inépcia, ainda que estando ela lá manifestamente, as partes podem pedir o “não conhecimento da ação” no curso desta. Tal questão deve ser apreciada pelo órgão colegiado<sup>68</sup>.

Pela lei 9.868/99, após apresentada a ADIn perante o STF, esta não mais admitirá desistência por aquele que a propôs, sendo que será levada a julgamento independente da vontade do proponente: “Art. 5º Proposta a ação direta, não se admitirá desistência”. A distribuição da ação é o ato forma que dá vida ao processo, onde este é tombado com numeração e ganha existência no universo processual. Com isto, a ação é distribuída por critério de aleatoriedade entre os ministros que compõem a corte, com isto é definida a figura do relator, que analisará os critérios de admissibilidade citados no parágrafo anterior e, em ato sequencial, intimará a

---

<sup>65</sup> Autor do ato normativo impugnado.

<sup>66</sup> Fundamentos jurídicos de sua inconstitucionalidade.

<sup>67</sup> Indeferimento da petição inicial por não apresentar todos os elementos formais que a lei determina, assim, é declarado extinto o procedimento sem decisão de mérito.

<sup>68</sup> Diz no Código de Processo Civil. Art. 289. É lícito formular mais de um pedido em ordem sucessiva, a fim de que o juiz conheça do posterior, em não podendo acolher o anterior. Assim, a constatação dos critérios de admissibilidade da ação deve ser analisada previamente, antes mesmo da avaliação do conteúdo impugnado e dos argumentos das partes, já que sua verificação pode levar ao definhamento da ação sem decisão de mérito. Ao mesmo tempo, é permitido as partes declinarem os argumentos sobre os critérios de admissibilidade, pedindo a extinção do procedimento em razão deles e, sequencialmente, enquanto pedido sucessivo. Pode ainda ser apresentado argumentos de fato e de Direito sobre o mérito, que só será analisado caso o primeiro pedido não seja acolhido.

autoridade ou órgão de onde emanou o ato normativo, isso tudo de acordo com o artigo sexto da lei 9.868/99.

Após os esclarecimentos do “requerido”, a AGU é chamada ao processo. Esta atua como uma espécie de curador do ato normativo impugnado, promovendo sua defesa. Contudo, o STF já estendeu o entendimento de que a AGU precisaria necessariamente defender o ato impugnado<sup>69</sup>, permitindo-lhe formar convicção própria<sup>70</sup>. Mesmo assim sua participação e manifestação no procedimento é indispensável, conforme prevê o art. 103 da Constituição e o art. 8 da lei 9.868/99, onde esta última ainda definiu o prazo de manifestação em quinze dias.

Uma vez tendo se manifestado a AGU, é a Procuradoria-Geral da República (PGR) é invocada a manifestar-se. A PGR age no processo como fiscal de lei, não se vinculando a nenhum posicionamento prévio, podendo formar sua livre convicção. A sua função é a proteção dos direitos da sociedade brasileira, conforme parágrafo primeiro do art. 103 da Constituição Federal.

Sobre o tema das partes e daqueles que podem participar do processo, e com isto, estamos nos referindo as partes que podem manifestar-se no curso do rito processual. Registramos que, em regra, não se admite a intervenção de terceiros na ADIn, salvo na hipótese onde o relator, observando a complexidade e relevância da matéria/do caso, assim o permite, conforme diz o parágrafo segundo do art. 7 da lei 9.868/99.

A esse terceiro damos o nome de “amicus curiae” na linguagem jurídica, que é instituto com origem no Direito Romano, com aplicação no Direito Inglês e com modificações no Direito contemporâneo junto ao sistema norte americano. (SOARES, WINKLER, 2015).

No sistema inglês antigo, o “amicus curiae” aparecia como um consultor da corte para sistematizar precedentes desconhecidos pelos juízes, ajudando-os na tomada de decisão, sem se envolver no caso, como um informante. Depois a regulamentação inglesa, em 2001, transformou o “amicus curiae” em advogado para a corte, aqui a condição deste passou a se equiparar a um auxiliar. Contudo, essa

---

<sup>69</sup> Contrariando a literalidade da lei.

<sup>70</sup> “Recentemente, o STF avançou ainda mais. No dia 7 de outubro de 2009, numa Questão de Ordem suscitada pelo Ministro Marco Aurélio à ADI nº 3.916, o Supremo entendeu que não era obrigatória a defesa de lei pela AGU. A Corte entendeu que a manifestação dele é sempre necessária, todavia não precisa ser na defesa da lei”. (LEAL, 2001).

posição parece ter sido relegada em um sistema de hierarquia frente o magistrado quando qualificado como auxiliar, o que não consta em nenhum lastro legal na história. A ideia é que a participação do terceiro aumenta os elementos a serem valorados pela corte, estendendo as possibilidades de interpretação (BUENO, NETO, 2017).

Bueno e Neto indicam que o “amicus curiae” é uma figura contraditória, primeiro porque está para a Corte como um auxiliar que patrocina o interesse do Estado, contudo, também se move por interesses privados, já que é parcial. Contudo, o “amicus curiae” também não é um perito ou uma prova, é quase um agente altruísta, onde não defende direito seu em regra, tampouco um interesse coletivo, senão moveria uma ação coletiva, mas sim um interesse institucional, que é um tipo de interesse que está entre o jurídico e o coletivo, pois se tivesse interesse seu, interviria no processo como parte. O “amicus curiae” “é o agente que quer viabilizar aquele *modus operandi*, legitimando e democratizando as decisões judiciais” (BUENO, NETO, 2017), considerado enquanto sujeito/órgão com grande relevância na perspectiva metaindividual e apto a realizar interesses que não são os seus próprios.

Para Soares e Winkler, a sociedade fica insatisfeita quando não é ouvida pelos tribunais, então esse terceiro é alguém de notório saber e que pode contribuir com a realidade sob judge, apresentando o melhor conhecimento da matéria, democratizando o Direito e o judiciário, ajudando a tomar uma decisão mais justa (2015).

As condições de participação do “amicus curiae” é a representatividade (pessoa ou órgão que pode falar em nome de uma parcela da sociedade), a autoridade (pessoa com experiência e que podem trazer informações adicionais), a relevância (importância social ou coletiva) e o interesse jurídico (dimensão regulamentada pelo Direito) - SOARES, WINKLER, 2015.

Assim, por exemplo, um professor, em função do respeito acadêmico que possui na academia e na sua área de atuação; um jurista; uma Organização Não-Governamental e uma entidade governamental não prevista nas previsões normativas destacadas, inclusive no âmbito dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (BUENO, NETO, 2017, p. 21-22).

A natureza desse tipo de participação e manifestação visa contribuir e instrumentalizar o procedimento, permitindo que os ministros do STF tenham

melhores condições para formar sua convicção sobre a matéria em pauta e deferir decisões mais acertadas. No site do STF a definição toma os seguintes contornos.

Descrição do Verbetes: "Amigo da Corte". Intervenção assistencial em processos de controle de constitucionalidade por parte de entidades que tenham representatividade adequada para se manifestar nos autos sobre questão de direito pertinente à controvérsia constitucional. Não são partes dos processos; atuam apenas como interessados na causa (STF, 2012).

O “amicu curiae” é peça central no litígio estratégico na defesa dos direitos, pretendendo exercer influência qualitativa na tomada de decisão e, ainda, pluralizar o debate Constitucional, por esta razão, não há taxas judiciárias para a sua intersecção no controle de constitucionalidade no Brasil (ALMEIDA, 2019), principalmente quando a média de tempo de tramitação de uma ação no STF é de 3 anos e, no nosso caso em específico, média por 5,3 anos para uma ADIn (FALCÃO, HARTMANN, CHAVES, 2014, p. 17) .

A manifestação do “amicu curiae” é endereçada ao relator, ainda que este(s) não configure(m) enquanto parte(s)<sup>71</sup> no procedimento, mas somente enquanto colaboradores. Estas somente serão admitidas mediante apresentação de razões e interesse jurídico, econômico ou político no desfecho do processo. A manifestação destes, por própria determinação do STF, só serão admitidas até a data da remessa do processo ao relator com fim de incorporá-lo na pauta para julgamento, buscando evitar turbulência de múltiplos pedidos de “amicus curiae” durante o julgamento.

O fim deste instituto é proporcionar o pluralismo e o debate na mais alta corte do judiciário brasileiro, enriquecendo o debate com a captação das vozes dispersas e diversas da sociedade que transpassam a temática. O instituto do *amicus curiae*, na história do STF, demonstrou-se um instrumento político de intersecção nos procedimentos, mais do que mera prestação de informação, já que das 119 ações de controle concentrado de constitucionalidade, somente em uma as manifestações de terceiros não vieram acompanhadas de pedido pela procedência ou improcedência da ação (HAIDAR, 2008).

---

<sup>71</sup> No plano processual e de forma ordinária, existe três modalidades de “partes”: passiva, ativa e de terceiros. A primeira é aquela que propõem a ação; a segunda é aquela em face a qual é proposta a ação e; a terceira, que se caracteriza por aqueles que detém interesse específico e direto no que se refere ao desfecho do caso.

Tão logo advenha aos autos a manifestação da PGR, o relator confeccionará relatório, que deverá ser encaminhado aos demais ministros. Com isto, o relator pedirá dia para o julgamento. A partir deste instante quaisquer dos ministros podem requerer esclarecimentos a quaisquer órgãos ou partes, produção de prova (perícia) ou o que seja necessário para instruir a ação, conforme registrado na lei 9.868/99, no seu artigo 9.

Para a instauração de julgamento é necessários seis ministros presentes, contudo, para votação é necessário no mínimo oito ministros para se declarar a constitucionalidade ou inconstitucionalidade numa ADIn, isto tudo em conformidade com a inteligência do art. 22 da lei 9.868/99 e parágrafo único do art. 143 do Regimento Interno do STF. Desta maneira, iniciado o julgamento com a presença do *quórum* mínimo necessário, o relator apresenta resumo da ação e dá início as sustentações orais, que detém a seguinte ordem: requerente; requerido; AGU; amigos da corte (dois blocos, os que defendem a constitucionalidade e outro a inconstitucionalidade) e; PGR. No que se refere a sustentação oral na ADIn, os “amicus curiae” detém 30 minutos, os quais devem ser divididos entre todos os habilitados. Na sequência, o ministro relator lê seu voto e é seguido pelos demais. Ao fim, lido os votos dos ministros presentes e identificado à maioria absoluta num dos sentidos, o procedimento aí culminará em decisão terminativa.

Cabe ainda ressaltar questões gerais e relevantes sobre o procedimento, principalmente considerando que os atos normativos submetidos a ADIn gozam de presunção de constitucionalidade<sup>72</sup>, assim, é dever do STF, sempre que possível, quando deparado com norma manifestamente inconstitucional, tentar operar uma interpretação do dispositivo conforme a Constituição. Por vezes, a imputação de sentido alternativo aos conceitos e a exegese textual pode expulsar a incompatibilidade do ato normativo impugnado, podendo este ainda permanecer no ordenamento jurídico com nova roupagem hermenêutica. Sempre que possível o ato normativo impugnado deve ser salvo, conferindo-lhe interpretação conforme a Constituição.

Nesse mesmo sentido, a decisão do STF pode declarar a nulidade total, parcial (com redução de texto) e parcial (sem redução de texto). Pelo primeiro o STF declara a nulidade da totalidade do dispositivo ou da lei impugnada; pelo segundo, declara a

---

<sup>72</sup> Princípio da presunção da constitucionalidade das normas.

nulidade de parte do texto impugnado e repleto de vício, sendo que a parte sã da norma permanece em plena vigência e; pelo terceiro, quando o texto permanece na sua integridade no ordenamento jurídico, só que com novo sentido imputado. Heck descreve que a decisão de nulidade do STF tem natureza constitutiva e com efeito vinculativo (2017)

Outro aspecto do procedimento relevante é relativo à possibilidade de pedido de antecipação de tutela<sup>73</sup>, que visa suspender o ato normativo até o julgamento final do plenário. Para isto, a parte autora deverá comprovar o *periculum in mora*<sup>74</sup> e *fumus boni iuris*<sup>75</sup>.

Os requisitos para a sua concessão, segundo a jurisprudência do STF, são: a) plausibilidade jurídica da tese exposta (*fumus boni iuris*); b) possibilidade de prejuízo decorrente do retardamento da decisão postulada (*periculum in mora*); c) irreparabilidade ou insuportabilidade dos danos emergentes dos próprios atos impugnados; e d) necessidade de garantir a ulterior eficácia da decisão. Alguns julgados referem-se à relevância do pedido (englobando o sinal de bom direito e o risco de manter-se com plena eficácia o ato normativo) e à conveniência da medida, que envolve a ponderação entre o proveito e o ônus da suspensão provisória (GOMES, 2013. grifo do autor).

Em regra, a medida cautelar mencionada somente será concedida por decisão da maioria absoluta dos ministros, em plenário, onde será facultada oportunidade para sustentação oral à autoridade da qual emanou o ato, assim como da AGU e PGR. Somente em caso de justificada urgência e de dano irreparável poderá o tribunal conceder a medida cautelar dispensando a escuta das autoridades mencionadas, conforme determinação da lei 9.868/99, art. 10 e 22. Clève entende que, em casos muito urgentes, o relator ou o presidente do tribunal pode conceder a antecipação de tutela, sempre *ad referendum* do pleno (2008).

A medida cautelar concedida deverá ser publicada no Diário Oficial da União e no Diário de Justiça da União para obter validade e vigência, podendo assim produzir somente efeitos, que são *ex nunc*<sup>76</sup> e repristinatórios<sup>77</sup>.

<sup>73</sup> Antecipar os efeitos que normalmente adviria de decisão terminativa ao fim do procedimento, ou seja, fazer com que o objeto do pedido seja desde logo atendido, temporariamente, até a decisão definitiva.

<sup>74</sup> Perigo da demora - quando a espera até a decisão final pode ser tardia em relação aos efeitos produzidos (em produção), não sendo possível a restauração ao *status quo ante*, ou ainda, a coisa pode se perder e o direito ser aniquilado.

<sup>75</sup> Fumaça do bom direito - com isso se quer indicar que o pedido cautelar deve indicar ser o correto, estar revestido de indicativo ou indícios de ser o estado mais acertado da coisa ou do direito, assim, sendo presumido que ao fim do procedimento seja aquele entendimento (da medida cautelar) o conteúdo da decisão.

<sup>76</sup> Efeitos da decisão somente a partir da data da decisão - para o futuro.

<sup>77</sup> Traz novamente a vigência a legislação anterior.

Lei 9.868/99. Art. 11º - Concedida a medida cautelar, o Supremo Tribunal Federal fará publicar em seção especial do Diário Oficial da União e do Diário da Justiça da União a parte dispositiva da decisão, no prazo de dez dias, devendo solicitar as informações à autoridade da qual tiver emanado o ato, observando-se, no que couber, o procedimento estabelecido na Seção I deste Capítulo.

§ 1º A medida cautelar, dotada de eficácia contra todos, será concedida com efeito *ex nunc*, salvo se o Tribunal entender que deva conceder-lhe eficácia retroativa.

§ 2º A concessão da medida cautelar torna aplicável a legislação anterior acaso existente, salvo expressa manifestação em sentido contrário.

Não se admite pedido de reconsideração de medida cautelar dada. Contudo, quando indeferida pode ser reiterada a qualquer momento, motivada por fato ou fundamento novo.

Conforme previsão constitucional, a decisão do STF tem efeito *erga omnes*, ou seja, é vinculante e alcança a todos, seja pessoa física, jurídica, instituição ou órgão de Estado, em todos os níveis da federação.

Constituição Federal. Art. 102º - [...] § 2º As decisões definitivas de mérito, proferidas pelo Supremo Tribunal Federal, nas ações diretas de inconstitucionalidade e nas ações declaratórias de constitucionalidade produzirão eficácia contra todos e efeito vinculante, relativamente aos demais órgãos do Poder Judiciário e à administração pública direta e indireta, nas esferas federal, estadual e municipal. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004) [...]

Após julgada a ação, é comunicado o autor do ato normativo impugnado sobre a decisão, conforme determina a lei 9.868/99, no seu art. 25, que diz: “Julgada a ação, far-se-á a comunicação à autoridade ou ao órgão responsável pela expedição do ato”. A decisão do STF em ADIn é irrecorrível, somente cabendo embargos de declaração<sup>78</sup>, conforme art. 26º da lei 9.868/99.

Falamos que os efeitos da decisão do STF em ADIn tem efeitos *ex tunc* e *erga omnes*. Contudo, é possível a este tribunal fixar o momento o qual a decisão terá efeitos, ou ainda, modular os efeitos de sua própria sentença, o que, para Clève (2008) tem a função de mitigar os efeitos já consolidados no passado, buscando aliviar os efeitos negativo que uma virada abrupta da legislação pode causar.

---

<sup>78</sup> É pedido que se interpela, requerendo que a autoridade que proferiu a sentença elimine obscuridade, omissão ou contradição. Na ADIn, somente o requerido e requerente podem interpor embargos de declaração, nem mesmo a AGU pode.

Lei 9.868/9. Art. 27º - Ao declarar a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo, e tendo em vista razões de segurança jurídica ou de excepcional interesse social, poderá o Supremo Tribunal Federal, por maioria de dois terços de seus membros, **restringir os efeitos daquela declaração ou decidir que ela só tenha eficácia a partir de seu trânsito em julgado ou de outro momento que venha a ser fixado.**

Art. 28º [...] Parágrafo único. A declaração de constitucionalidade ou de inconstitucionalidade, inclusive a interpretação conforme a Constituição e a declaração parcial de inconstitucionalidade sem redução de texto, **têm eficácia contra todos** e efeito vinculante em relação aos órgãos do Poder Judiciário e à Administração Pública federal, estadual e municipal. (Grifo nosso).

Com isto, deve ponderar os interesses e proporcionalizar os efeitos temporais, equalizando os efeitos de forma a causar menor danos e desvantagens, principalmente protegendo os terceiros de boa-fé (SARMENTO, 1998).

O equacionamento satisfatório destes problemas nem sempre se compadece com o dogma da eficácia retroativa das decisões de inconstitucionalidade. É preciso, por isso, flexibilizar este dogma, reconhecendo a faculdade do Judiciário de temperá-lo, sempre que as circunstâncias da vida e os valores constitucionais o exigirem” (SARMENTO, 1998).

Neste sentido, a decisão do STF tem força de “coisa julgada”<sup>79</sup>, vinculando todos os órgãos e tribunais, menos a si mesmo, que poderá rever seu posicionamento a qualquer tempo. Mas Sarmento destaca que a força vinculante da decisão não tem o condão de desconstituir a coisa julgada automaticamente, sendo necessário que os interessados movam ações rescisórias para desfazer os efeitos já consolidados (1998).

Chegamos a um ponto do trabalho em que os códigos militarmente guarnecidos pelos especialistas foram quebrados, o leitor já está empoderado de determinadas categorias e esquemas de funcionamento do campo jurídico (BOURDIEU, 1989) em relação aos direitos quilombolas, prontos, portanto, para adentrar no objeto sem que as *trampas* dos dialetos indecifráveis nos deem rasteiras interpretativas. Com isso, cremos ter encontrado os conceitos e procedimentos básicos para que compreendamos a sequência da descrição do objeto, que é o que passamos a fazer no próximo tópico.

---

<sup>79</sup> Sentença transitada e julgada é aquela a qual não há mais recurso disponíveis para reavaliação da decisão.

## 2. A ATIVIDADE LEGISLATIVA NO CONGRESSO NACIONAL

Concebendo que o legislativo, através da produção de atos normativos através do Congresso Nacional, é, portanto, responsável pelas linhas mestras da responsabilidade do Estado no que se refere às políticas públicas. É, portanto, importante que vejamos e entendamos o caminho ordinários da produção legislativa no parlamento. Com isto pretendemos discutir como grupos de pressão se articulam na formatação de interesses específicos, no caso, contra ou a favor de direitos das comunidades quilombolas.

A via do Direito é uma plataforma fértil para estabilizar conquistas alavancadas na dimensão política. Na conquista de novos direitos que se registra as imagens de experiências de luta, criando imagens de resistência face a ordem dominante (GUZMÁN, 2017). O Direito então, pode ser visto como um instrumento de luta e uma ferramenta de transformação, desenhando novos processos de subjetivação e identidade, o que Wolkmer (2001) chama de “direito insurgente”, dentro de um catálogo plural da constituição do Direito.

No presente texto pretendemos abordar a temática dos projetos legislativos que tramitaram ou ainda tramitam no Congresso Nacional e que concorrem para produzir marcos normativos para regular a questão do Direito Quilombola no Brasil desde 1988 até o presente. Pretendemos definir o principal bloco de autores e o formato dos projetos que se alinham para pressionar o Congresso Nacional e incorporar no ordenamento jurídico brasileiro uma percepção neoliberal, marcado por uma máscara liberal, mas que é verdadeiramente conservadora e que pretende dar tratamento ao projeto de proteção da cultura e da gestão das terras no Brasil. É, portanto, uma tentativa de organizar no tempo, entre a promulgação da constituição brasileira vigente (1988) até o presente, transitaremos então projetos legislativos que concorrem pela atenção do parlamento nos corredores do Congresso Nacional.

Em regra, o parlamento possui o importante papel para alocação de recursos orçamentários, aprovando projetos que promovam a diversidade cultural, liberdades e participação equitativa, protegendo as minorias, conforme registra ainda a resolução nº 103 da União Interparlamentar Internacional, aprovada em Aman, na Jordânia, em 5 de maio de 2000 (POLVÉRIO JÚNIOR, 2006). Contudo, a verdade é que o parlamento é tudo menos um espaço franco e aberto da democracia e que mira às minorias com intenção protetiva, pelo contrário, é um reduto de especulação e

realização de interesses políticos e econômicos particulares, onde a alocação de recursos ecoa para a promoção dos agentes vinculados a grupos econômicos e servem a reprodução e reeleição dos atores políticos, em termos eleitorais.

Em um primeiro momento apresentaremos as propostas submetidas ao apreço do Congresso Nacional em dois blocos, de um lado aquelas proposituras que tramitaram, ou ainda tramitam, mas que nunca lograram êxito em se consolidar e desenvolver a norma jurídica em sentido estrito, perfectibilizado pelo envio ao presidente, seguido de confirmação pela sanção e publicação em Diário Oficial. De outro lado, em ato sequencial, apresentaremos a tramitação daqueles projetos que conseguiram consolidar-se e foram promovidos formalmente a lei em sentido estrito.

Com isso, o leitor verá que a nomeação dos agentes políticos demandará um esforço de leitura dos blocos de poder que se apresentam, principalmente aquele que nos permitirá ler a “Bancada Ruralista” enquanto um proto-sujeito que se consolida e mobiliza forças e propostas no Congresso Nacional. Em apresentando o perfil deste sujeito político maximizado, podemos correlacionar os projetos de lei que tramitam ou tramitaram nas casas legiferantes federais na capital brasileira. Creiamos que, com isso, possamos entender e esclarecer os contornos da própria redação e propositura que preenche de moralidade e posição os adereços normativos lá em processo de fabricação.

Aqui vale a pena destacar o fenômeno do “lobby”, que é a forma pela qual os grupos de pressão buscam influenciar as decisões políticas, principalmente através do tráfico de influências pelos grupos economicamente e politicamente fortes, ou, de outro lado, pela demanda de representatividade dos movimentos sociais junto a parlamentares sensíveis as suas causas. Certo é que o lobby é uma prática difundida e faz parte do cotidiano do funcionamento das casas legiferantes no Brasil, seja para o bem ou para o mal (OLIVEIRA, 2005). Entendemos que o poder econômico e o poder político são moedas mais facilmente conversíveis nos salões e antessalas do Congresso Nacional, por isso as pautas dos grupos mais fortes são ordinariamente mais ouvidas e atendidas, tais como aqueles da Bancada Ruralista.

Estudos legislativos, como este que pretendemos agora apresentar, busca privilegiar dados empíricos que norteiam a leitura do comportamento dos parlamentares e do perfil do conteúdo das leis, principalmente com foco na coordenação da ação coletiva na arena institucional no interior do parlamento

(INÁCIO, RENNÓ, 2009). Com isto, pretendemos destacar níveis de previsibilidade das votações e da atuação dos parlamentares com orientações de bancada ou de grupos de interesses que fazem lobby no Congresso Nacional.

A tramitação dos projetos de leis no Congresso Nacional é altamente disciplinada pelos regimentos das casas legiferantes, assim, o lobby ocorre de acordo com as regras internas de cada uma, e é o que vai determinar o *modus operandi* dos atores sociais (CARVALHO, PERES, 2012). As estratégias passam por articulações para apresentar emendas e substitutivos nas comissões ou no plenário, acompanhamento minucioso das propostas legislativas que são apresentadas, produção de pareceres e consultas técnicas para fundamentar posições, e outras pressões políticas, como, no caso do agronegócio e da agroindústria, favorecimento tributário, liberação de crédito, proteção especial, entre outras. (MANCUSO, 2004).

Podemos então dizer que a constituição consolidou a questão quilombola no art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) da Constituição Federal. Contudo, a legislação infraconstitucional passou por um vácuo de marco regulatório até 2001, quando o então presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC) editou regulamentação ignorando todo o debate em voga (decreto executivo 3.912), o qual vigorou até 2003, quando o então Presidente Luiz Inácio Lula da Silva (Lula) editou o decreto 4.887, que está vigente até o presente. Contudo, nesse entremeio, uma farta atividade e disputas ocorreram e vem ocorrendo no Congresso Nacional para tratar e regulamentar a questão.

O marco legislativo sempre foi, nas questões que envolvem a demarcação e reconhecimento de território étnico no Brasil, alvo de disputas de diversos setores políticos, tanto na questão indígena quanto quilombola, seus maiores opositores são os ruralistas. Na correlata questão indígena, muito mais lastreada normativamente, a última guinada legislativa restringiu a dimensão dos direitos indígenas, pois o decreto 22/91 havia trazido avanços em relação a seus predecessores, pois devolveu a competência da regulamentação do território indígena a FUNAI e fixou a coordenação dos grupos de identificação ao antropólogo (ROCHA, 2009). Contudo, o decreto executivo 1.775/96, que revogou o decreto 22/91, de autoria de Nelson Jobim (então Ministro da Justiça), foi sancionado pelo então presidente da República Fernando Henrique Cardoso (FHC) e trouxe, em verdade, maior morosidade ao procedimento de demarcação, pois permitiu o contraditório em qualquer etapa do procedimento de

identificação, conforme art. 8º do referido decreto. A ideia anunciada de que tal instrumento de contestação administrativa iria diminuir a judicialização dos processos de identificação não se concretizaram, pelo contrário, prolongou os procedimentos em curso, aumentando o nível dos conflitos locais e, para além, não se constatou qualquer redução na quantidade de recursos judiciais (ROCHA, 2009, p. 42), mas sim um aumento, pois o rol de atos e decisões administrativas aumentou, os quais foram sendo passíveis também de contestação judicial e controle político dos núcleos de poder.

O decreto 1.775/96, na questão quilombola, tem a mesma inclinação conteudística do decreto 3.912/01, na questão quilombola, pois são extremamente lacunosos e restritivos, seus artigos não delimitam e descrevem minuciosamente os direitos e procedimentos, somente restringiam textualmente a amplitude dos direitos. Ambos os instrumentos normativos visaram à paralisação dos processos de regulação território étnico e buscavam a redução do tamanho das terras a serem tituladas no país. A diferença é que, no caso quilombola, o decreto do PT substituiu o decreto do PSDB, ampliando sua modulação e detalhando de forma mais minuciosa os direitos a partir de um marco progressista. No caso indígena foi inverso, essa última guinada legislativa restringiu a dimensão dos direitos indígenas, pois o decreto 22/91 havia trazido avanços em relação a seus predecessores, pois devolveu a competência da regulamentação do território indígena a FUNAI e fixou a coordenação dos grupos de identificação ao antropólogo (ROCHA, 2009).

Na sequência pretendemos mostrar o movimento legislativo no Congresso Nacional, pedindo ao leitor que atente neste momento para as legendas das proposições e seus conteúdos, pois explicitamente podemos constatar uma mobilização da tecnologia legislativa progressista do PT, contraposta a outra restritiva e conservadora do DEM, PSDB, PPS e PMDB.

Para melhor organização do texto, separamos nos próximos dois subitens aqueles projetos que culminaram em sanção presidencial e foram publicados em Diário Oficial, tornando-se em lei no sentido formal são tratados em item apartado mais à frente e, na sequência, àqueles que tramitaram e foram arquivados, tramitam ainda ou que foram rejeitados no plenário pelos parlamentares.

Vale destacar que grande parte dos atos normativos que regulam a questão quilombola no Brasil estão em âmbito administrativo ou são atos regulamentares de

origem no executivo, assim, não compõem o eixo analítico proposto aqui, pois tem suas articulações e tramitações fora do Congresso Nacional, contudo, sua exegese comporá o próximo capítulo deste trabalho, quando trataremos da estrutura ampliada do esquema normativo dos direitos quilombolas no Brasil.

Dito isto, vale ressaltar que o marco legislativo sempre foi, nas questões que envolvem a demarcação e reconhecimento de território étnico no Brasil, alvo de disputas de diversos setores políticos, tanto na questão indígena, quanto quilombola, os seus maiores opositores são sempre os ruralistas, como já se comentou anteriormente. Os olhos dos leitores devem então estar direcionar aos atores políticos, a posição que ocupam nos contextos e o perfil dos projetos que se associam, de restrição ou ampliação do direito étnico.

Em 2017, o “De olho nos ruralistas: Observatório do Agronegócio no Brasil”, publicou reportagem de que há, pelo menos, 25 projetos de leis ou de outros tipos de atos normativos que tramitam no Congresso Nacional e que tem objetivo direto atacar os direitos dos povos indígenas e quilombolas. O feito indica uma mobilização organizada de um setor que tem objetivos bastante demarcados e que mobiliza o Congresso Nacional para atingi-los.

A nossa pretensão é detalhar estes com foco exclusivo na questão quilombola, embora se saiba que uma massa de projetos que visam desarticular a questão indígena “respingue” e transborde diretamente na questão quilombola. A mobilização da tecnologia legislativa progressista é encabeçada pelo PT e contraposta restritivamente pela ala da direita conservadora, aqui encabeçado pelo MDB.

Vale aqui uma janela epistêmica para indicar o que estamos chamando de esquerda/direita e progressistas/conservadores, com fito de melhor qualificar os sujeitos históricos devidamente justapostos em cenários específicos. No Brasil existem 33 partidos políticos e outros 77 em formação, de acordo com as informações constantes no site do Tribunal Regional Eleitoral (consulta em janeiro de 2021), o que, na concepção de Maciel, Alarcon e Gimenes, representa um sistema multipartidário altamente fragmentário, o que dificulta a leitura dos eleitores na diferenciação ideológica dos partidos, principalmente fundamentado na baixa sofisticação e cognição política da população (2017).

As concepções de direita e esquerda é originária da Revolução Francesa, onde situava-se a burguesia à esquerda do rei e, de outro lado, a aristocracia inclinada à

manutenção do regime, em um esforço conservador. De outro lado, a Revolução Russa de 1917 e o surgimento do keynesianismo, a partir de 1930, estabelecendo o desenho das sociais-democracias, com políticas de redistribuição e do *welfare state*, empurraram a burguesia para a direita, o que nos abre a dimensão de que os conteúdos das categorias são negociados temporal e historicamente com os contextos (MADEIRA, 2011).

Pautado nas literaturas de Burke e Bobbio, Marco Paulo dos Reis Quadros e Rafael Machado Madeira (2018) dizem que, ainda que possamos falar de um gradiente interno no interior das categorias direita e esquerda, as direitas afina-se aos discursos da tradição e da hierarquia, enquanto que as esquerdas se posicionam a partir da perspectiva de retificação da ordem, com discursos pautados na injustiça e desigualdades históricas. Outrossim, no Brasil, a categoria “conservadorismo” na modernidade está associada à direita, já que resiste a ideia de retificação da estrutura social, onde a desigualdade é considerada um dado natural, porque os homens são desiguais, então, a hierarquia e liderança é característica inescapável da sociedade civil.

No Brasil, o alinhamento da direita com o conservadorismo fica bastante claro na configuração dos grupos políticos e nas bancadas no Congresso Nacional, tal como a Bancada Ruralista, Bancada Evangélica, Bancada da Bala (Policial) ou, ainda, uma conversão que fez surgir a Bancada BBB (Bíblica, Bala e Boi), ou ainda, pela grande parcela dos parlamentares ainda manterem ligações com grupos políticos vinculados a antiga ARENA (partido do Golpe Militar de 64). Contudo, parece que a está chegando ao fim da dita “direita envergonhada”, ainda que o giro geracional não tenha conseguido feito a mesma se extinguir, eventos como o mensalão e escândalos de corrupção nos governos de esquerda fizeram os autores a utilizar o termo “nova direita brasileira”. Enquanto que a velha direita estava alinhada as ditaduras militares, não intervenção estatal e defesa nacional e cívica, a nova direita está alinhada a ideia de liberalismo econômico, defesa da democracia e defesa dos valores radicais da família tradicional. A direita então sai do armário! (QUADROS, MADEIRA, 2018).

Para Bresser Pereira (1989), a intervenção estatal foi considerada como o divisor de águas para os economistas, servindo para separar “conservadores (neoliberais, neoclássicos, monetaristas, defensores do mercado livre) dos progressistas (keynesianos, “liberais” no sentido norte-americano, estruturalistas,

neomarxistas)”, onde os conservadores temem a intervenção estatal porque temem o socialismo, ainda que por detrás da retórica neoliberal, frequentemente apoiam políticas econômicas intervencionistas, desde que favoreçam seus próprios grupos. Na América Latina enquanto que os grupos de esquerda apoiam o intervencionismo, os conservadores o abominam discursivamente, contudo, estes discursos são falsos na medida que os empresários ordinariamente têm as suas atividades subsidiadas pelo Estado.

No Brasil a ideia de direita estava nos anos oitenta ligada diretamente ao autoritarismo da ditadura, o que coloca o PP e o DEM na direita, pois apoiadores diretos daquele regime, no centro o PSDB e o PMDB, que faziam sua oposição e o PDT e PT a esquerda, já que agiam a margem constitucional, na clandestinidade. Contudo, quanto mais nos distanciamos do período autoritário, mais frouxos ficam essas relações, principalmente com as novas ondas de renovação dos membros dos partidos e a discussão mais afluída na década de noventa sobre privatização e desregulamentação da economia (MADEIRA, 2011).

Ainda assim, a definição estreita de direita e esquerda é bastante lacunosa, por isto precisamos de elementos mais determinados para instrumentalizar o presente trabalho, razão a qual podemos utilizar elementos inspirados nas tipologias de Downs para iniciar tal definição, a qual estabelece enquanto elemento basilar questões das posições partidárias em relação aos temas, pautado na escolha racional. Contudo, esta definição por si só é insuficiente, pois colocaríamos todos os partidos que militam pela intervenção do Estado na economia e por redistribuição de renda no campo da esquerda e aqueles a favor da privatização e desregulamentação do mercado na direita. Por esta razão a qual deveríamos buscar entender também a formação da agenda política do partido, ou seja, quais são as causas que levam o partido a se lançar em determinado tema em detrimento a outros, pois os partidos agem estrategicamente a partir de equações eleitorais, registrando em seus manifestos pautas que lhe confeririam vantagens no coeficiente eleitoral, já que nem tudo escrito no manifesto é colocado em pauta e, além, elementos não colocados são levados em efetividade quando alçado ao poder (MADEIRA, 2011).

Dito isto, para este estudo, utilizaremos as dimensões esquerda/progressista para qualificar os partidos políticos sensíveis as pautas das comunidades quilombolas e inclinadas a apoiá-las nas disputas nas comissões e votações no Congresso

Nacional. De ordem geral, estes partidos convergem para o entendimento da necessidade de níveis mais elevados de intervenção do Estado através de políticas de redistribuição e proteção de direitos coletivos e sociais, ao mesmo tempo não se furtam em refletir sobre projetos de desenvolvimento, de fortalecimento de mercado e geração de emprego. De outro lado, situaremos no rótulo “direita” aqueles partidos que visam a liberação e desregulamentação do mercado no nível do discurso com características neoliberais, assim como primam pela retração do Estado e pela supremacia dos direitos individuais (principalmente a propriedade), ou ainda, que se encaixem em um sistema conservador de ideias que, independentemente dos discursos e para além das aparências, demandam a garantia e proteção de privilégios e postos garantidos pelo direito formal e, com isto, se articulam para impedir o avanço dos direitos étnicos, promovendo barreiras para restringir/eliminar os direitos dos quilombos, pois ameaçam diretamente o seu latifúndio e império rural, ou ainda, vinculado a agroindústria.

Para isto, cremos que o paradigma indiciário de Carlo Ginzburg nos instrumentaliza com um olhar para as minúcias, as nuances e os detalhes nos projetos de leis que analisaremos, onde devemos olhar por trás dos textos, pois eles foram produzidos no tempo e no espaço, enredados em malhas sociais e teias de significados que estão mergulhados em interesses, articulações e pretensões (1987, 1989, 1991, 2012), já que o Congresso Nacional é, por excelência, um espaço de trânsito e negociação da política.

## **2.1 OS PROJETOS QUE “MORRERAM NA PRAIA”**

Como ponto de partida, podemos dizer que antes da Constituição de 1988, o movimento legislativo com foco na questão quilombola é quase que inexistente. No arquivo virtual dos projetos de atos normativos do Congresso Nacional somente verificamos o PL 4733 de 1984, com autoria do Deputado Freitas Nobre, filiado naquela época ao PMDB/SP, com fito de tornar o Quilombo dos Palmares patrimônio Histórico e Artístico Nacional, o que acabou arquivado em 1987.

Depois da promulgação da Constituição, principalmente a partir da década de noventa, constata-se um movimento legislativo intenso no que se refere a temática

quilombola, e é onde se começa a se desenhar a articulação da bancada ruralista na questão quilombola, antes focada na reforma agrária e titulação das terras indígenas.

A base da articulação progressista para a proteção dos quilombos é encabeçada pelo PT, depois entra no cenário o PV e PSOL, e, ainda muito timidamente, a REDE e SD. De outro lado, alinham-se aqueles partidos conservadores e de direita, como o DEM, PSDB, PPS, PR, PP, PTB e PMDB. Vale destacar a peculiaridade e protagonismo do PMDB, hoje MDB, que pela sua heterogeneidade de composição, que transita da extrema direita até um centro-progressista.

Começando o ano de 1988, durante os trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte, a Dep. Benedita da Silva do PT/RJ, apresentou o PL 718, que tinha como objetivo institucionalizar pesquisas para produzir uma historiografia sobre as massas escravizadas, fuga de escravo e crise da escravidão no Brasil. O projeto não tramitou e a autora retirou em 1993, pedindo seu arquivamento.

Depois disso, é a partir de 1995, com o impulso da então Sen. Benedita da Silva do PT/RS, que apresentou o PL 129, que a questão quilombola tomou corpo no parlamento. Este PL pretendia criar marco legal para a questão quilombola no Brasil, seu conteúdo é organizado de forma muito aproximada ao decreto 4.887/03. Este projeto deteve parecer positivo na Comissão de Assuntos Sociais (CAS) pelo então Senador Geraldo Cândido (PT/RJ). Contudo, depois de aprovado nas duas casas, o projeto foi vetado integralmente pelo FHC em 14/05/2002, sob alegação de que seria totalmente inconstitucional. Registre-se que o Congresso Nacional não resistiu ao veto, mantendo-o integralmente na seção de 20/05/2004. Vale dizer que o conteúdo deste projeto era avesso ao Decreto regulamentar do FHC de um ano antes.

Em 1997, o Sen. Abadias do Nascimento, submeteu a PEC 38, com pretensão de equiparar os direitos das comunidades quilombolas ao direito das comunidades indígenas. Esta proposta foi arquivada no final da legislatura em 1999 e nunca mais desarquivada.

Após temos a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) de número 190 do ano de 2000, de autoria do então Sen. Lúcio Alcântara do PSDB/CE, o qual pretendia incorporar as disposições do art. 68º do ADCT no corpo permanente da Constituição, justificando essa alteração dizendo que os direitos das comunidades quilombolas de acesso à terra deveriam estar no texto da Constituição próximo ao capítulo que

dispões sobre direitos territoriais indígenas, estaria então criado o art. 232-A<sup>80</sup>. Aqui temos uma máscara progressiva em um esforço conservador, pois na transcrição do artigo 68 do ADCT se adiciona ingenuamente o “por lei”, que em termos práticos anularia, naquele tempo, o decreto executivo do FHC que, por óbvio, é ato normativo regulamentar e de origem do Poder Executivo e, portanto, não se confunde com lei. A proposta obteve parecer positivo do Dep. Osmar Serraglio do PMDB/PR na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC) e, em 2009, foi criada uma comissão especial para analisar a matéria, onde lá continua adormecido até o presente.

Em 2003, através do decreto executivo sem número, de 13 de maio de 2003, também do Presidente Lula, foi constituído e articulado Grupo de Trabalho Interministerial para rever as disposições do decreto executivo 3.912/01, o qual teve participação da Casa Civil, da Secretaria Nacional de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR) e outros ministérios, além da Advocacia-Geral da União e representantes de comunidades quilombolas, o qual culminou na edição do decreto executivo, e ainda vigente, de número 4.887, pelo então presidente Lula. Com isto os projetos e movimentos no Congresso Nacional firmam parados, aguardando a consolidação e formatando novas estratégias de articulação.

Nesse sentido, o texto do decreto 4.887/03 foi resultado da articulação deste grupo que, consultando diversos setores da sociedade, tais como, especialistas em Direito Agrário, pesquisadores, associações quilombolas, ministérios, procuradorias e lideranças do movimento negro, confeccionaram o texto do decreto. Os setores mais progressistas consideraram o decreto 4.887/03, à época, como uma inovação progressista da tecnologia jurídica, vez que emergiu das bordas de uma ordem jurídica hegemônica, recompondo o direito à voz de setores marginalizados, plantando, dentro da organização do sistema-direito, o grito quilombola (LEITE, 2010). Somente depois da edição e vigência do decreto 4.887/03, o movimento do Congresso Nacional reapareceu enquanto cenário de disputa em torno dos direitos culturais.

Mais adiante temos a PEC 161 em 2007, de autoria do Dep. Celso Maldaner do PMDB/SC, que tem como teor claramente obstar a regulamentação dos direitos étnicos via decretos, portarias, instruções normativas, despachos e decisões. O foco era mudar a redação dos artigos constitucionais 225 e 231, no art. 225, inciso III, da

---

<sup>80</sup> Art. 232-A. É reconhecido aos remanescentes dos quilombos o direito de propriedade definitiva sobre as terras que ocupam, devendo o Estado emitir-lhe os títulos respectivos, **na forma da lei**, bem como proteger e fazer respeitar todos os seus bens. (**grifo nosso**).

CF, pretendia que somente lei poderia criar espaços de preservação ambiental e, de outro lado, mudava também o artigo 231º, §4º, onde determinava que as terras deveriam ser demarcadas por lei e, ainda, alterava o artigo 68º do ADCT, também incorporando o signo textual “por lei” no que se refere à emissão dos títulos. Sobre isto, a Comissão de Constituição e Justiça deu parecer positivo nos termos do relator Dep. Moreira Mendes do PPS/RO e outro parecer, em separado, desfavorável pelo relator Dep. Luiz Couto do PT/PB. Ocorre que a sua tramitação foi apensada a PEC 215, de autoria do Dep. Almir Sá (PPB/RR), que tem como mesma pretensão, só que para a questão indígena, onde somente o Congresso Nacional poderia criar terras indígenas, onde está também apensada a PEC 257/2004, do Dep. Carlos Souza (PL/AM), que visa que as terras indígenas sejam apreciadas pelas Assembleias legislativas dos estados onde estiverem situadas. A proposta foi retirada pelo seu autor, mas poderá ser reapresentada a qualquer momento. Pois então, a PEC 215<sup>81</sup> passa a centralizar a tramitação da vinculação do direito a terra tanto das comunidades indígenas quanto quilombolas, sua tramitação é extensa, mas marcada pela relatoria contrária a sua aprovação do Dep. Paulo Couto (PT) e também do Dep. Geraldo Pudim (PMDB) também na CCJC, apresentado voto em apartado do Dep. Sarney Filho (PV) para desapensar as várias PECs que foram vinculadas nesse debate. Neste sentido há um sem número de intervenções, e pedidos de audiências e escutas de técnicos na Comissão de Demarcação de Terras Indígenas. Há proposta de substitutivo que preveja a possibilidade de arrendamento das terras indígenas, o que foi aprovada na comissão em 2016, com resistência do PT, PV e PCdoB, deixando o PSB dividido e os demais partidos inclinaram para a aprovação, falta discutir e aprovar no plenário ainda. Vale ressaltar que essa PEC já tramita a quase 21 anos.

Na sequência temos o Projeto de Decreto Legislativo de Sustação de Atos Normativos do Poder Executivo (PDC) 44 de 2007, de autoria do Dep. Valdir Colatto do PMDB/SC, e tem como objetivo sustar os efeitos do decreto executivo 4.887/03. O projeto teve parecer contrário na CCJC pela relatora Dep. Iriny Lopes do PT/ES, mas teve parecer positivo do Dep. Eduardo Sciarra do DEM/PR na Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural (CAPADR), então o projeto foi encaminhado para CCJC, mas foi retirado pelo seu autor.

---

<sup>81</sup> Há diversas outras PECs aqui reunidas, mas seu detalhamento seria inócuo para o fim pretendido.

Temos ainda o PDC 44/2007, de 17/05/2007 de autoria do Dep. Valdir Colatto do PMDB/SC, o qual buscava sustar o decreto 4.887/03. Em termos práticos o acolhimento do mesmo fulminaria toda a regulamentação do direito quilombola no Brasil. O PDC 44 foi relatado na Comissão de Direitos Humanos e Minorias (CDHM), pela então Dep. Iriny Lopes do PT-ES, que emitiu parecer pela rejeição, o qual foi aprovado por unanimidade na referida comissão. Após o PDC 44 tramitou na Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural (CAPADR), onde recebeu parecer pela aprovação do Dep. Eduardo Sciarra do DEM-PR. Em ato sequencial vai à CCJC, onde é relatado pelo Dep. Gonzaga Patriota do PSB-PE, que indica sua constitucionalidade. Foi duas vezes arquivado, podendo ser desarquivado a qualquer momento.

Também de autoria do Sen. Dep. Valdir Colatto do PMDB/SC, o PDC 326, submetido em 23/08/2007, visa sustar os efeitos do decreto 4.883/03, o que atacaria a competência do INCRA para reconhecer, demarcar e delimitar as terras dos quilombos, devolvendo a competência da titulação a FCP, ressaltando que só lei poderia mudar competência de um órgão do Estado, já que somente lei poderia mudar outra lei. Este PDC não foi analisado em nenhuma esfera, foi duas vezes arquivado, situação a qual se encontra hoje.

O Dep. Paulo Piau do PMDB-MG apresentou ao Congresso Nacional o PL 2471 em 23/11/2007, que buscava criar um sistema de indenizações para os proprietários que perdem a terra em razão da ocupação dos povos quilombolas, indígenas e tradicionais, o qual indica em seu conteúdo que deverão os proprietários ser indenizados pelas benfeitorias, pelo trabalho que deixou a terra produtiva e, ainda, por lucros cessantes de equiparado a 20 anos, que deveria ser pago em dinheiro e à vista.

A tramitação começa pela CAPADR, onde é relatada pelo Dep. Odílio Balbinotti do PMDB-PR, que é substituído antes de apresentar relatório pelo então Dep. Jerônimo Reis do DEM-SE, que apresenta substituto, indicando vários defeitos da técnica legislativa da proposta original, reduzindo o PL a três artigos, que só indicam o direito de receber indenização pela desapropriação da propriedade privada em razão de ocupação das comunidades indígenas e quilombolas, indicando a indenização das benfeitorias úteis e necessárias, além do pagamento em parcela única e moeda corrente. Como o texto do Dep. Odílio não foi votado na comissão e foi arquivado e posteriormente desarquivado, retornou a CAPADR para seguir

tramitação, tendo sido designado em 2011 novo relator, o então Dep. Lira Maia do DEM-PA que, em termos práticos, reapresentou o substitutivo do relator anterior. Apresentou voto em apartado o Dep. Jesus Rodrigues do PT-PI, que argumentou que não há que se falar em desapropriação nas terras indígenas, já que os títulos foram todos declarados nulos pela Constituição e, na questão quilombola, não bastaria o título ser emitido pelo poder público, mas não ter sido invalidado por nulidade, razão a qual opina pela sua rejeição. Contudo, o voto do relator é aprovado na referida comissão. Depois tramitou na Comissão de Finanças e Tributação, onde a relatora Dep. Akira Otsubo indicou a compatibilidade do projeto, indicando sua aprovação. Contudo, o mesmo foi arquivado antes de ser votado nessa comissão, estado que ainda se encontra.

Em nova proposição, o Dep. Valdir Colatto apresentou em 2008 o PL 3.654, que tinha como objetivo regular o 68 do ADCT/CF, em um nítido movimento de substituição do decreto 4.887/03. Textualmente são somente oito artigos, onde se remove o critério de autodeterminação, torna o direito quilombola individual e não coletivo, proíbe a possibilidade de desapropriação e revive a ideia de que o território a ser titulado deve ser aquele efetivamente ocupado e não àquele necessário para sobrevivência ou quaisquer tipos de reprodução do grupo. Ainda registra que o artigo 68 do ADCT não seria autoaplicável, ou seja, dependeria de legislação para regulamentação. Este projeto encontra-se arquivado pela mesa diretora, mas que pode ser reapresentado a qualquer momento.

Em 12/07/2011, o Dep. Valdir Colatto do PMDB/SC, mantém seu protagonismo da resistência ruralista aos direitos quilombolas, apresentando o PL 1836, a qual pretende regulamentar art. 68 do ADCT que reconhece aos remanescentes das comunidades de quilombos a propriedade definitiva das terras que estejam ocupando. O projeto tem oito artigos que, basicamente indica a necessidade do beneficiário (quilombola) comprovar sua condição de remanescente, que as terras estejam em áreas situadas na zona rural, que estava efetivamente ocupada pelo requerente, sendo ainda vedada a concessão de terra a pessoa jurídica (busca evitar titulação à Comunidade e atribuí-la enquanto direito individual), de outro lado, se traveste de indicações de garantia e proteção a identidade quilombola, dando prioridade na política agrária. Com isso se modula o direito, mas se esvazia os sujeitos destinatários. Este projeto recebeu parecer do relator Dep. Josué Bengtson do PTB/PA, em

11/10/2011, na CAPADR, indicando a aprovação. Depois, tramitou pela Comissão de Direitos Humanos, tendo parecer em 26/03/2014 do relator Dep. Henrique Afonso do PV/AC, indicando sua rejeição. Atualmente o projeto encontra-se arquivado.

O Dep. Vicentinho do PT/SP apresentou o PL 3452 em 14/03/2012. Assim como o PL 1836/2011 do Dep. Valdir Colatto, pretendia regular também o art. 68 do ADCT e, ainda, também com somente 8 artigos. Contudo, a proposta do projeto do PT detém inclinação política diametralmente oposta, pois tinha um sentido de apresentar concorrência de projeto político para a mesma matéria ao Congresso Nacional. Este projeto tinha como fundamentação básica lastrear o Decreto 4.887/03, naquele momento questionado sua constitucionalidade por falta de base legal. Então, primordialmente dispõe sobre o reconhecimento e titulação das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos, estabelecendo a noção de quilombo compatível a vigente no decreto 4887 e, ainda, legitimando todo seu teor. Ele tramitou pela CAPADR em 05/11/2012, recebendo parecer do Relator Dep. Valdir Colatto do PMDB/SC, que indicou rejeição. Contudo, o Dep. Bohn Gass do PT/RS apresentou seu voto em apartado pela aprovação. Após tramitou pela CDHM, tendo recebido parecer do relator Dep. Otoniel Lima do PRB/SP, em 26/02/2014, indicando sua aprovação. Depois disso o PL foi arquivado e desarquivado, está então na mesa diretora aguardando andamento.

Percebesse os projetos políticos antagônicos que o PT e o PMDB apresentam para a questão quilombola, já que no mesmo período 2011-2012 ambos apresentaram projetos diametralmente opostos e concorrentes no Congresso Nacional e, além disso, o projeto do PT teve como relator o pmdebista Valdir Colatto que é o autor do projeto concorrente. Outrossim, ambos projetos receberam pareceres positivos dos aliados do campo e negativos dos opositores. Outro elemento que se constata nesse cenário é o perfil eminentemente conservador da CAPADR e o caráter progressista da CDHM nesse período. Embora essas configurações se alterem pela mudança das legislaturas e divisão dos cargos e do poder no interior do Congresso Nacional.

Em 14/03/2012, o Dep. Vicentinho do PT-SP apresentou o PL 3452, que pretende regulamentar o artigo 68 do ADCT/CF. Este detém somente oito artigos, estabelece que são quilombolas aqueles grupos familiares com relações culturais específicas ligadas a resistência negra e escravista, indicava que se a ocupação quilombola sobrepor propriedade privada deveria ser titulada via poder judiciário,

garantia a proteção contra as expulsões e assédios e, ainda, equiparava os quilombos, para fim da política agrária, aos beneficiários da reforma agrária. Inicialmente é rejeitado na CAPADR pelo relator Dr. Valdir Colatto do PMDB-SC, mas o Dep. Bohn Gass do PT-RS apresentou voto em apartado, ao fim foi aprovado o voto do relator e rechaçado o voto do Dep. Bohn em 2013. Após tramitou na Comissão de Direitos Humanos e Minorias (CDHM), tendo sido designado o relator Dep. Otoniel Lima do PRB-SP, que recomenda a aprovação do PL, contudo apresenta substitutivo para detalhar o procedimento judicial, motivado pela preocupação do direito dos proprietários individuais que possam ser atingidos pela titulação, que deveria seguir os critérios prescrito na lei n. 6.383/1976, assinada pelo Gen. Geisel, e que não apresenta nenhuma relação com grupos étnicos, pois trata da discriminação das terras devolutas, contudo, o projeto é arquivado e depois desarquivados, tendo seguido tramitação ainda na CDHM, onde é designado novo relator, agora o Dep. Petrus Ananias do PT-MG, contudo o mesmo se desligou da comissão, então, o projeto hoje aguarda designação de novo relator para continuar tramitação.

Em 31/10/2012, o Dep. Amauri Teixeira do PT/BA, juntamente com a Dep. Benedita da Silva do PT/RJ, com a Dep. Janete Rocha Pietá do PT/SP, com o Dep. Luiz Alberto do PT/BA, o Dep. Vicentinho do PT/SP e o Dep. Edson Santos do PT/RJ, apresentaram o PL 4620, o qual buscava alterar o art. 49 da Lei nº 8.171/91, com o objetivo expresso de inserir as comunidades quilombolas enquanto beneficiárias de crédito rural, assim como as comunidades ribeirinhas, quebradoras de coco babaçu, atingidos por barragens e assentados da reforma agrária. O projeto recebeu parecer na CDHM, em 04/08/2014, do Relator Dep. Luiz Couto (PT-PB), o qual indicou sua aprovação. Após, o projeto tramitou para a CAPADR, tendo recebido, em 05/07/2015, parecer do Relator Dep. Luiz Nishimori (PR-PR), indicando sua integral rejeição. Depois este seguiu para a Comissão de Constituição, Justiça e de Cidadania, tendo recebido parecer do relator Dep. Chico Alencar (PSOL-RJ), em 25/04/2018, indicando sua aprovação, contudo, antes da votação, o Dep. Chico Alencar deixou a legislatura, tendo sido designado enquanto relator o Dep. Reinhold Stephanes Junior do PSD/PR, que afirmou sua constitucionalidade e indicou sua aprovação. O PL se encontra ainda na CCJC, mas foi retirado de pauta por acordo, fica então aguardando reingressar na pauta para andamento. Vale ressaltar que este projeto tramita a oito anos no

Congresso Nacional, tendo sido arquivado por quatro vezes, sendo que a última vez foi em 02/2019, onde tramitou até 10/2019, depois disso permaneceu sem andamento.

Em 2012 é apresentado o PL no Senado de nº 418, de autoria do Sen. Paulo Paim do PT/RS. Este tem como conteúdo alterar o Estatuto da Igualdade Racial, inserindo o capítulo sobre a propriedade definitiva das terras quilombolas, o qual foi suprimido na lei 12.288/10 (Estatuto da Igualdade Racial), o qual, neste projeto está formatado com o conteúdo equivalente ao do decreto 4.887/03. Sua tramitação começa pela Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa, tendo tido sido designado o relator amapaense Sen. Randolfe Rodrigues do PSOL que, em 2013, indicou a aprovação. Após seguiu tramitação pela CCJC, onde foi designado como relator o Sen. Walter Pinheiro do PT-BA, que apresentou substitutivo só para retirar a designação de competências dos órgãos do poder executivo. Como o projeto não foi apreciado na CCJC, o mesmo foi arquivado no final da legislatura de 2018, tendo sido requerido seu desarquivamento em 2019, onde retornou para CCJC para novo relator, já que o anterior já não mais compõe a referida casa legislativa.

Em 02/2015, a então Dep. Benedita da Silva do PT/RJ apresentou o PL 124, com idêntica matéria do PL 4620, a qual também era autora. A mesma apresentou pedido de retirada do PL, o qual foi acatado em 03/2015 pela mesa diretora.

O Dep. Luis Carlos Heinze do PP/RS apresentou, em 10/2015, o PDC de número 240. Este projeto pretende sustar os efeitos da Portaria nº 531/2015 do INCRA que "declara como terras da Comunidade Remanescente de Quilombo Mormaça" no Município de Sertão no Estado do Rio Grande do Sul. O PL tramita inicialmente na CAPADR, e recebeu em 05/2016 parecer do Relator Dep. Onyx Lorenzoni do DEM/RS, o qual indicou sua aprovação. Contudo, o Dep. Marcon do PT-RS apresentou voto em apartado, registrando sua indicação pela rejeição, depois, ainda na CAPADR, tendo em vista a redesignação da relatoria, o agora relator Dep. Josué Bengtson do PTB-PA opinou, em 05/2017, pela aprovação. Atualmente este PDC se encontra arquivado.

O Dep. Áureo Lídio do partido Solidariedade do RJ apresentou, em 09/2017, o PL 8660, o qual pretende aumentar o limite dos recursos para aquisição de alimentos oriundos da agricultura familiar, das comunidades de quilombo e dos grupos indígenas. Este projeto encontrar-se na Comissão de Educação e nunca recebeu qualquer outro movimento ou tramitação.

Em 06/2017, o PDC 684 foi submetido pela Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) e visava a suspensão do Decreto 4.887/03 até que se investigue fatos irregulares relativos à Fundação Nacional do Índio (FUNAI) e ao INCRA. Este PDC é assinado na CPI pelo Dep. Alceu Moreira do PMDB/RS, tramitou pela CCJC, tendo como relator o mesmo deputado, que indicou sua aprovação. Depois disso, por inércia na tramitação foi arquivado e, na sequência, foi desarquivado, mas sem tramitação desde fevereiro de 2019.

Em 06/2018, o Dep. Chico Alencar do PSOL do RJ apresentou o PDC 965, que visava sustar os efeitos da resolução nº 12/2018 do Conselho Diretor do INCRA, a qual reduzia 82,3% o território quilombola de Mesquita em Goiás. Na Comissão de Direitos Humanos e Minorias, o PDC recebeu parecer da relatora Dep. Erika Kokay do PT/DF, que inclinou sua recomendação de aprovação. Este ainda está na mesma comissão, pois ainda não foi apreciado pela mesma, tendo sido retirado de pauta e sem data para apreciação, onde aguarda andamento.

Um bloco de Deputados do PSOL, compostos por Fernanda Melchionna do Rio Grande do Sul, Edmilson Rodrigues do Pará, David Miranda, Marcelo Freixo e Glauber Braga do Rio de Janeiro, Sâmia Bomfim, Ivan Valente e Luiza Erundina de São Paulo, apresentaram, em 03/2020, o Projeto de Decreto Legislativo (PDL) de número 83, que buscava sustar os efeitos da Portaria nº 45 do FCP, que acabou por extinguir o Comitê Gestor do Parque Memorial Quilombo dos Palmares, a Comissão Permanente de Tomada de Contas Especial, o Comitê de Governança, o Comitê de Dados Abertos, a Comissão Gestora do Plano de Gestão de Logística Sustentável, a Comissão Especial de Inventário e de Desfazimento de Bens e o Comitê de Segurança da Informação. Atualmente este PDL encontra-se na Coordenação de Comissões Permanentes (CCP) aguardando ser encaminhado para análise da Comissão de Cultura e de Constituição e Justiça e de Cidadania.

O PSOL, em 04/2020, apresentou RIC (Requisição de Informação) de número 335/2020, através da atuação da Dep. Talíria Petrone do PSOL/RJ, pela Dep. Fernanda Melchionna do PSOL/RS, pelo Dep. David Miranda do PSOL/RJ, pela Dep. Luiza Erundina do PSOL/SP e pelo Dep. Ivan Valente do PSOL/SP. Esta requisição foi direcionada ao Ministro de Estado Chefe do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República, General Augusto Heleno, pretendendo obter informações acerca da expulsão de comunidades quilombolas de Alcântara,

registradas na Resolução nº 11 de 20 de março de 2020. O RIC recebeu parecer positivo pelo relator Dep. Marcos Pereira (REPUBLIC-SP), assim, foi remetido ao Ministro Chefe do Gabinete Institucional da PR, o qual aguarda resposta.

Recentemente tramita ainda o PL 1.142, apresentado em 03/2020 por vinte e quatro deputados na Câmara dos Deputados e tem, dentro das diversas pretensões de assistência as comunidades étnicas no Brasil, um Plano Emergencial para Enfrentamento à Covid-19 em sentido ampliado, atingindo tanto as comunidades quilombolas, como indígenas e comunidades tradicionais, destinando recursos próprios para este fim. A composição dos vinte e quatro proponentes se equaliza a partir de dezesseis deputados ligados a legenda do PT, quatro ao PSOL, dois ao PSB, um ao PC do B e, ainda e destoando da linha, a Professora Dorinha Seabra Rezende do DEM de Tocantins. Este projeto demanda ainda apreciação do Senado, aguardando, portanto, votação nessa casa.

Numa leitura atenta aos movimentos supramencionados, percebe-se que o campo progressista na questão quilombola é majoritariamente articulado pelo PT e, mais recentemente, pelo PSOL, eventualmente se visualiza alguma outra sigla como o PV ou o SD, contudo, na condição de coadjuvante, reforçando a pauta progressista. Esta guinada progressista é sempre na busca de reforçar os critérios já eleitos e em vigor pelo decreto 4.887/03. Nesse bloco, é Benedita da Silva autora de três das cinco proposições do PT, enquanto que os projetos do PSOL são mais recentes, de 2018 a 2020, assim como o projeto do SD. O PSOL e o SD submetem temáticas correlatas que influenciam na questão do direito quilombola, mas não tem como teor uma luta focal e continuada.

De outro lado, o PMDB, PP e PSDB protagonizaram a inclinação conservadora da bancada ruralista no Congresso Nacional e, sem dúvida, o Dep. Valdir Colatto foi um dos maiores protagonistas, com cinco proposições entre 2007 e 2011 e, ainda, autor de duas relatorias com parecer negativo em relação aos projetos dos adversários. Em núcleo, os projetos de Valdir Colatto têm como objetivo a reprimenda ao direito quilombola por múltiplas estratégias.

## 2.2 OS PROJETOS QUE “VIRARAM”

No item anterior tratamos do conjunto de proposições que tramitam no Congresso Nacional desde 1988 sem desfecho, já neste fragmento, buscaremos tratar dos projetos que lograram êxito em se consolidar enquanto legislação, portanto materializaram em atos normativos e ingressaram no sistema jurídico. Aqui a ideia não é analisar detalhadamente a própria legislação, mas a sua tramitação no Congresso Nacional, identificando sua filiação aos campos de disputa parlamentar.

Em 1988, o poder executivo encaminhou PL 549 ao Congresso Nacional, basicamente seu teor é autorizar o poder executivo a criar a FCP. Foi encaminhado às comissões, contudo, foi acordado pelos líderes dos partidos pela tramitação com prioridade deste PL, o qual foi aprovado com a redação do Dep. Carlos Alberto Caó do PDT/RJ, conhecido por ser redator da Lei Caó, que criminaliza o racismo no Brasil.

Em 1996, a Medida Provisória (MPV) 1528 chegou ao Congresso Nacional, originalmente tratava somente da regulamentação de matéria de Direito Tributário, onde regia questões de fiscalização e imputação de tributo sobre a terra (Imposto sobre Propriedade Territorial Rural - ITR). Contudo, no curso da tramitação, a bancada progressista, através do PT, incorporou a desoneração tributária dos territórios ocupados por comunidades remanescentes de quilombo. A tramitação recebeu originariamente o Sen. Jader Barbalho como relator, o qual emitiu parecer contrário à sua aprovação. Em plenário o debate ocorre entre o Dep. Valdir Colatto do PMDB/SC, o Dep. Hélio Rosas do PMDB, o Dep. Hugo Bieh do PDS/SC, o Dep. Alcides Modesto do PT/BA, o Dep. Domingos Dutra do PT/MA (atualmente no PC do B), o Dep. Adão Pretto do PT/RS, o Dep. Eduardo Suplicy do PT/SP e o Sen. Jonas Pinheiro do DEM/MT. A MPV 1528 então recebe diversas anotações e emendas na Comissão Mista, com um grande debate entre os Dep. Álvaro Gaudêncio do PFL/PB<sup>82</sup>, Confúcio Moura do PMDB/RO, Sen. Jonas Pinheiro do PFL/MT, Dep. José Carlos Vieira do PFL/SC<sup>83</sup>, Dep. Domingo Dutra do PT/MA<sup>84</sup>, Dep. Mario Negromonte do PSDB/BA<sup>85</sup>, Sen. Odacir Soares do PMDB/RO<sup>86</sup>, Dep. Mário Negromonte do PSDB/BA<sup>87</sup>; Dep.

---

<sup>82</sup> Com origem na ARENA, passou pelo PHS, PSL, PSB, estando hoje no Avante – antigo PT do B.

<sup>83</sup> Foi antes do PMDB e depois DEM, PR e depois PSD.

<sup>84</sup> Desde 2013 mudou para o SD e depois PC do B.

<sup>85</sup> Tendo passado pelo PMDB, depois PSDB, PPB e no PP desde 2003.

<sup>86</sup> De origem na ARENA, filiou-se depois no PDS, passando pelo PFL, depois PTB, depois PPS, PMDB.

<sup>87</sup> Atualmente no PP.

Tete Bezerra do PMDB/MT e Valdir Colatto do PMDB/SC. Pode-se verificar um esforço de modulação da MPV 1528 em um projeto compatível com os interesses da bancada ruralista, buscando privilégios para o setor do agronegócio, com uma clara articulação de Valdir Colatto, Jader Barbalho, Odacir Soares e Jonas Pinheiro, entre outros, que transitavam com frequência nas Comissões ligadas aos temas do agronegócio no Congresso Nacional. Ao cabo, a Lei 9.393 é publicada ainda em 1996, com um dispositivo tímido citando a desoneração do ITR para os territórios das comunidades quilombolas.

A PL 1946 foi apresentada por Gilberto Kassab do PFL/SP em 27/10/1999 e tinha como pretensão regular a Tarifa Social de Energia Elétrica e, tangencialmente, acabando por inserir às famílias indígenas e quilombolas no CadÚnico, ganhando desconto de 100% no consumo de energia elétrica de até 50 kwh/mês, o qual o custo deveria ser suportado pela Conta de Desenvolvimento Energético. Primeiro tramitou na CCJC, tendo sido aprovado em 2008, pelo relator Dep. Leonardo Picciani do PMDB, o qual indicou aprovação de substitutivo. Em 2009, em Comissão Especial, recebeu parecer do Dep. Carlos Zarattini do PT de SP pela aprovação do substitutivo da CCJC. Em 2010 foi sancionada e transformou-se na Lei 12.212.

No ano 2000, o Dep. Paulo Paim apresentou o PL 3198, que tinha como conteúdo discutir uma proposta para o Estatuto da Igualdade Racial, essa proposta tramita por dez anos no Congresso Nacional até conseguir se consolidar na Lei 12.288 de 2010. Na verdade, a tramitação deste PL é um sucedâneo de conversões e debates sequenciais, pois, inicialmente tem como relator o Dep. Reginaldo Germano, contudo, depois com a apresentação do PL 6912 em 2002 do Sen. José Sarney do PMDB/AP, com tema similar, o primeiro é apensado a este segundo, com isto, amplia-se uma polarização e impasses em relação aos seus conteúdos incompatíveis entre si. Em 2005, o PL 6912/2002, que já tinha apensado o PL 3198/2000, foi anexado e seguiu tramitação no PL 6264 em 2005, apresentado pelo autor do primeiro PL citado, agora Sen. Paulo Paim do PT/RS, onde havia registrado um capítulo que organizava a questão quilombola de forma bem próxima a do decreto 4.887/03, mas que foi refutado na Câmara dos Deputados. Com isto, ganhou como relator o Dep. Antônio Roberto do PV/MG que, em 2008, apresentou substitutivo e indicou aprovação. Neste mesmo ano, o PL 6264 apensa a si o PL 3654 do Dep. Valdir Colatto por tratar de matéria

correlata e, em ato sequencial, passa a ser discutido em plenário e aprovado com texto consolidado pelo relator Dep. Luiz Couto do PT/PB.

Na versão final publicada no signo da Lei 12.288 em 2010, ficou registrado um leque de condições que impactam a questão quilombola diretamente, tais como a “garantia do direito à saúde, incluindo melhorias nas condições ambientais, no saneamento básico, na segurança alimentar e nutricional e na atenção integral à saúde”, conforme se verifica em seu texto, no art. 8, parágrafo único; determina ainda a criação de linhas de pesquisa, inscrito no art. 12; além disso, indica a preservação cultura no art. 18; continua ainda no art. 31, onde transcreve a literalidade do art. 68 do ADCT/CF e; finaliza com a criação de políticas para o desenvolvimento sustentável das comunidades quilombolas.

Em 2003, de autoria do Presidente Lula, a MPV 111 é submetida ao Congresso Nacional, e com esta fica criada a SEPPIR vinculada à Presidência da República. Na sua tramitação recebe como relator o Dep. Daniel Almeida do PC do B/BA, que emite parecer pela aprovação, que é confirmada em plenário sem quaisquer resistências, tornando-se a lei 10.678. A SEPPIR desempenhou, em sua curta existência, um papel importante na defesa dos direitos das populações e comunidades negras, combatendo a intolerância étnica e religiosa, depois é, em 2015, extinta, sendo reunida no Ministério das Mulheres, da Igualdade Racial, da Juventude e dos Direitos Humanos pela então Presidenta Dilma e, hoje, no governo Bolsonaro, está nas mãos da contraditória Ministra evangélica Damarens Alves.

Em 2009, o PL 5665 é submetido pelo então Presidente Lula, e visa instituir a Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural para a Agricultura Familiar e Reforma Agrária (PNATER) e, na redação do PL, são inseridas as comunidades quilombolas nesta política. Em termos de tramitação, na CCJC é designado o relator o Dep. José Genoíno do PT/SP, que manifesta pela sua aprovação. Depois tramita na Comissão de Finanças e Tributação (CFT), ganhando também parecer positivo do relator Dep. Pedro Eugênio do PT/PE. Daí passa pela Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (CMADS), com relatoria do Dep. Wandenkolk Gonçalves do PSDB/PA, que indica sua aprovação, mas com recomendações de alteração. Na sequência passa pela CAPADR, com relatoria do Dep. Lira Maia do DEM/PA, que recomenda aprovação com o substitutivo recomendado na CMADS. No

plenário é amplamente emendado e é aprovado com a redação final do relator Dep. José Genoíno do PT/SP, sendo publicada em 2010 sob o signo da Lei 12.188.

O PL 18, proposto por Maurício Rands do PT de Pernambuco, em 03/02/2011, teve a pretensão de fomentar a recuperação agroflorestal de áreas degradadas e desapropriadas para famílias assentadas, indígenas e quilombolas. O projeto tramitou pela CAPADR, tendo obtido parecer do relator Dep. Josias Gomes do PT/BA, indicando a aprovação. Depois foi para CMADS, tendo parecer do então relator Dep. Giovani Cherini do PDT/RS, pela aprovação e, por último, tramitou pela CCJC, tendo também relatoria favorável do Dep. Paulo Teixeira do PT/SP. Após, tendo sido aprovado em plenário, foi sancionado pela então Presidenta Dilma e transformado na lei 12.854 em 2013.

Também em 03/06/2011, no Congresso Nacional foi instado pela necessidade de apreciar a MPV 553 da Presidenta Dilma. A MPV não tramitou por nenhuma comissão, tendo enquanto relator no pleno o Dep. Assis do Couto do PT/PR, visou inserir os quilombolas no programa de apoio à conservação ambiental às famílias em situação de extrema pobreza que desenvolvam atividades compatível com a conservação ambiental e que está registrado na lei 11.326 de 2006. Depois a lei 12.512 alterou a lei 11.326, tramitou no Congresso Nacional diretamente no plenário e é aprovada nos termos do relatório do Dep. Geraldo Simões do PT/BA, vinculado a Comissão Mistas de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização, o qual rejeitou todas as emendas.

Em 2016, tramitou no Congresso Nacional a PEC 241 (Câmara) que no senado assumiu o número de PEC 55, esta ao cabo foi promulgada em 13/12/2016, passando a compor o texto constitucional sob o signo de Emenda Constitucional número 95, e que tratou do teto de gastos por vinte exercícios financeiros. Embora não seja um comendo direto a questão quilombola, ocorre que seus efeitos são sentidos diretamente na questão quilombola, pois a política quilombola ficou congelada e, por conseguinte, as dimensões de execução administrativas foram muito limitadas pelas restrições orçamentárias.

A atividade legislativa no campo conservador que lograram sucesso é comedida, com projetos de Valdir Colatto e Jader Barbalho do PMDB e, ainda, um projeto do Kassab do PFL, onde a forma de atuação da bancada da direita

conservadora atuou de forma combativa e refratária, mas não logrou inserir no sistema jurídico nenhuma legislação.

### 2.3 REFLEXÕES SOBRE A ATIVIDADE PARLAMENTAR

A disputa no parlamento é sempre um *locus* de conflito entre políticas ideológicas e projetos de poder, há marés que estas se intensificam a partir de outros elementos do campo. No caso da questão quilombola, percebemos que há uma polarização bastante nítida no campo da direita conservadora e, de outro lado, do centro progressista e de esquerda.

De outro lado, percebemos que o debate dos direitos culturais no campo da política quilombola se deu polarizado principalmente pelo MDB, com apoio periférico do DEM, PSDB, PPS, PR, PP e PTB. E quando se fala de protagonismo nessa seara específica, não estamos dizendo que o MDB é o único ator refratário dos direitos quilombolas no Brasil, pois o PP e o DEM são fortes opositores quando se trata de Direito Indígena e direito das comunidades tradicionais, principalmente quando se trata de questão relacionado ao direito Ambiental com ligação direta aos direitos culturais. Tanto é que o DEM é o autor da ADIn 3.239, que visou atacar na seara jurídica o sistema de proteção legislativa da política quilombola, contudo, não se apresenta na seara legislativa como um vetor na formulação de novos atos normativos contrário aos direitos quilombolas.

Nos parece que há uma notória divisão social do trabalho na guerra contra os direitos étnicos no Congresso Nacional, onde os projetos são focalizados a partir de atores e legendas. No campo progressista, onde o PT, através da militância da Dep. Benedita da Silva, busca apoio nas votações e tramitação dos projetos para a defesa dos direitos culturais. Nesse sentido, o PSOL, a REDE e o Solidariedade convergem para ratificar tais projetos e, eventualmente, propõem alguma atividade nesse campo. Estes partidos são também protagonistas da defesa de direitos culturais vinculados a outros grupos como os indígenas e demais comunidades tradicionais.

Atualmente a atividade ruralista em resistência aos quilombolas “esfriou” no Congresso Nacional, pois Valdir Colatto não mais detém legislatura. Isso não significa que os ruralistas esqueceram os quilombolas e os direitos culturais, mas tão somente está focado em demandas emergentes ou latentes em outro campo de seu interesse.

Somente estão aguardando outro bastião ou a irrupção de contextos que tragam a temática ao debate público, possibilitando apressar suas enormes presas sobre a lebre dos direitos culturais.

Numa leitura atenta aos movimentos supramencionados, percebe-se que toda vez que há a inclinação de regulamentar à matéria por lei, se é pelo lado do PT, elas inclinam para replicação do conteúdo do decreto 4.887/03, enquanto que o movimento da direita conservadora é no sentido de imobilizar as demarcações pelo instituto da lei ordinária. Se toda terra quilombola devesse ser titulada por lei aprovada por maioria absoluta nas duas casas legislativas nacionais, como visa à proposta do PMDB/SC, certamente não veríamos mais território quilombola sendo titulado ou, ao menos, cada um seria uma esgrima altamente complexa no parlamento, onde haveriam que serem mobilizados recursos políticos absurdos para sua efetivação. A pretensão de incorporar a necessidade “por lei” visa tão somente tornar inválido o decreto executivo 4.887/03, obstando sua aplicação, pois este ficaria inviabilizado de imediato de produzir efeitos. Lembremos que a história no Brasil ensina que a ausência de legislação encaminha a máquina estatal para inércia e incapacidade de concretização de Direitos. Condicionar cada titulação ao movimento parlamentar é submeter os direitos culturais as regras do jogo que é jogado pelas regras da bancada ruralistas, pois, como já tratou-se, detém uma grande capacidade de articulação orgânica junto aos parlamentares e, de outro lado, as articulações do campo progressista e de esquerda é altamente fragmentado e desunida.

Pode-se notar que a escolha da regulamentação por via de decreto executivo não é um dado aleatório, já que a questão no âmbito do legislativo nunca encontrou consenso, o executivo registrou sua inclinação abreviando o processo legislativo através da regulamentação por decreto. Não é novidade em temas onde não se encontre acordo no legislativo, que o executivo integre o ordenamento jurídico pela via de decreto, pois este independe da atuação do parlamento, como também é o caso da questão indígena. A criação de marco legal por esta via pode significar tanto o boicote aos meios ordinários de produção de lei ou representar uma forma alternativa de regulamentação frente à inviabilidade na produção da lei.

Vale registrar também destacar a atividade legislativa de Benedita da Silva, do PT, pois seus movimentos estão lastreados na história do movimento negro quando da constituinte (conforme dito anteriormente), representando um forte aliado dos

movimentos quilombola também no pós-constituente. As últimas investidas contra o decreto executivo 4.887/03 advieram todas do PMDB do Estado de Santa Catarina, através de Valdir Colatto. Não por acaso, este é o único Estado da federação que se apresentou na ADIn no sentido de sustentar a inconstitucionalidade do referido decreto (veremos na última parte deste trabalho), pois lá as estruturas de poder estão bem polarizadas e enraizadas no combate aos direitos étnicos.

Não é importuno lembrar que esta situação demonstra a grande polaridade de interesses políticos, que se instrumentaliza nas legendas partidárias no que se refere à matéria quilombola no Brasil. Os atores estão em luta em várias arenas, acessando os recursos que nelas estão disponíveis e, todos, ao fim, desejam a dominância do campo, independente dos meios e estratégias que serão acionados no Congresso Nacional e em outros campos institucionais, além de outras arenas sociais não institucionais.

### **3. O DIREITO QUILOMBOLA NO BRASIL<sup>88</sup>**

Neste tópico introduziremos a matriz legislativa que vige atualmente no que se refere à organização da questão quilombola no universo jurídico-formal, principalmente com a intenção de mostrar como se articulam os diplomas legais<sup>89</sup> e quais suas diretrizes fundamentais de sua interpretação. Aqui o resgate das contribuições de Bourdieu (1989) são pertinentes, já que o que pretendemos fazer é sistematizar os códigos do campo especializado, contudo, pretendendo transbordar às leituras dos não-especialistas-jurídicos, violando diretamente as diretrizes de

---

<sup>88</sup> Uma primeira versão desse texto sobre a articulação do direito quilombola foi registrada na dissertação deste autor, defendida no PPGS/UFF em 2014, a qual foi adaptada e publicada na Revista de Direitos Humanos e Democracia, no ano de 2017, e na Revista Argumenta em 2016, naquela oportunidade em co-autoria. Aqui a versão é sofisticada e ampliada para compor o texto desta tese.

<sup>89</sup> Para compreensão, esclareceremos o que são os decretos executivos, instruções normativas e decretos legislativos, já que a todo instante os citaremos. A definição jurídica de decreto executivo indica comandos normativos oriundos da exclusiva competência do poder executivo, visando à correta aplicação da lei, são atos infralegais e que encontram sustentáculo no art. 84, IV da CF. As instruções normativas são atos administrativos expressos, expedido pelo chefe de Serviço ou Ministro de Estado, dispendo de normas disciplinares que visam reger o funcionamento interno de órgãos diretos ou indiretos da administração pública, prescrevendo etapas e processos. Os decretos legislativos, segundo regulação dos artigos 49º e 62º, §3º, da Constituição Federal, têm por objeto a regulação de matérias oriundas de Medidas Provisórias não revertidas em lei, assim como, aprovam tratados internacionais que imputem ônus ao patrimônio nacional. A clareza dessas informações é importante, pois permite mapear a natureza jurídica dos comandos normativos.

fechamento linguístico que limitam os entendimentos dos sujeitos situados em outros universos linguísticos. Quando demonstramos um quadro organizado e indicamos as conexões de sentido a partir de uma nova organização, estamos realizando, então, a tradução, desvelando as formas possíveis de manipulação da estrutura pelos especialistas.

Na onda neoconstitucionalista de 1980 a 1990, o Brasil em 1988 entrou na esteira dos movimentos constitucionalistas que ampliaram direitos e garantiram a proteção dos grupos étnicos, onde podemos citar a Constituição do Paraguai, de 1981, que indica a criação de um estatuto das comunidades indígenas; a Constituição da Colômbia em 1991, que indica a proteção da diversidade étnica, além da lei 70/1993, que vai falar das comunidades negras e seu direito a propriedade coletiva, e do decreto 4.007/2006, que vai tratar de elaborar ações afirmativas a população afrocolombiana; a Constituição da Argentina, de 1994, que garantiu o direito a identidade, educação bilíngue e intercultural aos grupos étnicos; a Constituição da Nicarágua, de 1987, que na sua reforma de 1995, indicou que as comunidades tem o direito de preservar as suas identidades culturais e de administrar seus próprios territórios, além do decreto 3.584 de 2003, que trata das comunidades étnicas; a Constituição da Bolívia, de 1996, que criou a figura das terras comunitárias, além da lei 234/2008 e a lei 173/2011, que trataram do povo afroboliviano, que dá direito a essa população de conservar sua cultura, história, costumes, identidade, valores e língua; a Constituição do Equador, de 1998, que prevê direitos coletivos aos povos indígenas e negros afroequatorianos, reconhecendo a propriedade coletiva das terras ancestrais (art. 60), o que é reforçado pela lei 2006-46; Honduras pelo decreto 82/2004 previu direitos para os povos *afrohondureños*, dando-lhe direito à titulação da terra, de forma coletiva; Na Costa Rica criou-se, em 2005, a Comissão de Educação e Inclusão de Estudos Afrocostarricenses; No Perú, em 2002, as lei 28.495 e 27.793 foram editadas, que prevê a proteção dos direitos povos afroperuanos; Já no Panamá, a lei número 9 de 2000, adotou o termo afropanamenhos e determinou-se a criação de comissão para formulação de políticas focalizadas e específicas; Há, portanto, segundo Girolamo Treccani, uma grande onda de reconhecimento dessa classe de direitos nas Américas (2015).

Dito isto, no sistema jurídico brasileiro há três chaves de leituras que são fundamentais para o entendimento ampliado do funcionamento do direito formalmente

consolidado, essa triangulação necessária é ponto de partida para o leitor, que deve perceber o encadeamento do Art. 68 do ADCT<sup>90</sup> da Constituição Federal, com o decreto executivo 4.887/03 e, ainda, os tratados internacionais de direitos humanos, com peculiar importância a Convenção 169 da OIT, os quais faremos o esforço de apresentar as conexões de sentido que os ligam e, ainda, as peças legislativas que preenchem e dão ordem ao sistema.

Ocorre que os direitos culturais e étnicos estão intrinsecamente atrelados a dignidade, por isso são direitos humanos e, no nível dos direitos internos, são direitos fundamentais. Por isto é primordial entender o sistema e instrumentos de proteção do direito quilombola no sistema jurídica, buscando compreender como o Estado brasileiro, objetivamente falando, organiza-se para efetivar o referido direito. Por tal razão, em termos jurídicos e de operação da interpretação jurídica, é dever do interprete acionar um conjunto ampliado de ferramentas hermenêuticas, operando a interface fluída entre a interpretação que se descola da lógica dos direitos humanos, acionando uma interpretação sistêmica, que imputa leitura elástica em face das limitações gramaticais determinadas pelo legislador, principalmente com um cotejamento com o contexto histórico e teleológico, que é, ao cabo, o que determina e molda a interpretação derradeira do direito (DUPRAT, 2007).

Um sistema de proteção centralizado de proteção quilombola no Brasil emerge das bordas para o centro, vez que é regulamentado primeiro em âmbito regional e local, somente mais tarde ganha contorno em legislação federal. O feito cria corresponsabilidades entre os entes federativos e ampliando os instrumentos interpretativos do sistema jurídico, o reforça o próprio direito quilombola. Ruthenburg destaca que a Constituição quando atribuiu o dever ao Estado não estaria encerrando a sua competência a União, tampouco de referindo ao Estado enquanto ente federativo interno, mas sim criando uma responsabilidade conglobante, gerando a possibilidade de um sistema integrado e de gestão compartilhada do dever (2008)

---

<sup>90</sup> Já que aqui neste item adentramos no direito quilombola em estrito senso, vale destacar que a parte da constituição tombada com Atos de Disposições Constitucionais Transitórias detém a mesma rigidez do restante da Constituição (FIGUEIREDO, 2011, p. 43), não havendo hierarquia ou subordinação de uma parte a outra. A posição dos direitos no ADCT só indica que o objetivo constitucional quando atingido, faz exaurir a necessidade de sua aplicação. Então se entende que o direito é atingível em prazo determinado e uma vez realizado na sua integralidade, o dispositivo perde sua função no sistema jurídico. No caso deste estudo, uma vez entregue o título a todas os quilombos o dispositivo estaria plenamente realizado.

De um lado, embora todas as constituições estaduais<sup>91</sup> prevejam um sistema de proteção para os indígenas, não são todas que os grupos étnicos são abarcados em sistemas protetivos, contudo, todas elas preveem proteção para os grupos indígenas. Vale destacar àquelas constituições estaduais que historicamente se preocuparam em garantir direitos às comunidades tradicionais e quilombolas antes da guinada da legislação regulamentar operada pelo decreto 4.887.

A Constituição da Bahia de 1989 que, art. 178, reconheceu a possibilidade de concessão do direito real de uso às Comunidades Fundo de Pasto ou Frecho. A Constituição do Estado do Maranhão, promulgada um ano depois da Constituição Federal, no art. 196, que, em 1989, já reconhecia o direito de acesso livre às quebradeiras de coco de babaçu e, no artigo 229, indicação expressa de direito ao reconhecimento e a legalização das comunidades quilombolas. Indicou esta ainda que faria a identificação e titulação das comunidades (artigo 51).

Já a Constituição do Estado do Amazonas de 1989 indicou genericamente, no capítulo relacionado à cultura, no artigo 205, VI, a “proteção das expressões das culturas populares, indígenas e afro-brasileiras, mestiças e caboclas e das de outros grupos integrantes do processo cultural amazonense e nacional”. Contudo, criou um sistema de proteção às comunidades ribeirinhas e aos povos da floresta (artigos 249 a 251). Já a Constituição do Pará de 1989, previu-se no art. 286, §2, o tombamento dos antigos quilombos e, ainda, replicou o art. 68 do ADCT/CF no seu artigo 322. De igual modo a Constituição do Estado de Goiás replicou no seu artigo 16 o conteúdo do art. 68 do ADCT/CF.

Depois, a Constituição de Roraima de 1991, no art. 159, fez uma leve menção a proteção dos grupos étnicos formadores da sociedade roraimense, da mesma forma fez a Constituição de Sergipe em 2005, bastando-se em indicar que protegerá as manifestações culturais dos grupos formadores da sociedade sergipana (artigo 225, I) e protegerá seu patrimônio cultural (artigo 226). Já a Constituição do Estado da Paraíba de 2002, previu um capítulo para determinar o sistema de proteção das comunidades quilombolas, indígenas e ciganas, registrando, no art. 252C, que somente foi inserido nesta em 2006<sup>92</sup>, destacando a pretensão de cooperação do

---

<sup>91</sup> Não se trata de um rol taxativo e acabado, somente explicativo e elucidativo, já que não realizada busca detalhada em todas as constituições estaduais.

<sup>92</sup> Emenda Constitucional de número 19 de maio de 2006.

poder público estadual com a proteção dos bens e ao acesso à terra de posse imemorial.

Além disso, começamos a ver também experiências legislativas em âmbito municipal, tal como o decreto executivo 3.446 do Paraná de 1997, que reconhece formalmente os “faxinais” como sistema de produção camponês tradicional, marcado pelo uso coletivo da terra para criação de animal e preservação ambiental. Leis municipais de libertação do babaçu em municípios do Maranhão, do Pará e do Tocantins, também dos anos de 1997, ou ainda, a lei Municipal da Câmara dos Vereadores do Município de Antônio Gonçalves, que protege o ouricuzeiros e garante o acesso e uso comum das terras, conforme cita Alfredo Wagner (ALMEIDA, 2008).

O enraizamento do direito quilombola nos dá indícios de sua condição de direito fundamental, então, enquanto previsão e expressão constitucional devem assim ser considerado, pois deriva de norma de garantia básica da condição e sobrevivência humana. Destaquemos então as máximas principiológicas incutidas na Constituição e que fundamentam a leitura articulada de toda essa miríade de dispositivos constitucionais, infraconstitucionais e pactos internacionais de Direitos Humanos.

Um debate preliminar para entender a ideia de hierarquia e a força da Convenção 169 no sistema normativo brasileiro, se descola do art. 5º, parágrafos 1º e 2º da Constituição Federal. Pelo parágrafo primeiro, as normas definidoras de direitos e garantias fundamentais tem aplicação imediata, ou seja, dispensam integração legislativa ordinária (infraconstitucional), podendo a Constituição de aplicada diretamente sem qualquer intermediação de ato normativo necessário. Pelo parágrafo segundo, as normas de direitos humanos incutidas nos tratados internacionais são direitos e garantias fundamentais, tais como o caso da Convenção 169 da OIT, e ainda, os direitos e garantias fundamentais podem ser encontrados em outros lugares e diplomas legais que não no art. 5º. Vejamos:

Constituição Federal. Art. 5º [...]

§1º. As normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata.

§2º. Os direitos e garantias<sup>93</sup> expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela

---

<sup>93</sup> Os direitos e garantias fundamentais estão prescritos no art. 5 da Constituição Federal, mas podem também estar em outros lugares da Constituição e em tratados internacionais, conforme diz o parágrafo segundo acima transcrito. A diferenciação é instrutiva para o leitor, que precisa entender a diferença entre ambos, em assim sendo, para José Afonso da Silva, enquanto os direitos são bens ou vantagens, expressas de forma declaratórias pela norma jurídica, as garantias são as formas assecuratórias de

adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte.

Aqui vale dizer que o ordenamento jurídico é rigidamente hierarquizado e, de forma ordinária, sua estrutura indica respectivamente e sucessivamente a subordinação das normas da seguinte maneira: (1) normas constitucionais; (2) leis complementares e leis ordinárias; (3) medidas provisórias e leis delegadas; (4) atos normativos regulamentares. Contudo, a emenda constitucional de número 45 inseriu o parágrafo terceiro logo abaixo daqueles citados acima, criando um novo nível:

Constituição Federal. Art. 5º [...]

§3º. Os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos que forem aprovados, em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros, serão equivalentes às emendas constitucionais. [...].

Com isto, o STF vem indicando que o parágrafo terceiro do artigo quinto criou um estrato entre a Constituição e a lei complementar/ordinária, quando o tratado internacional de direitos humanos ingressar no ordenamento jurídico com quórum qualificado, o que consolidou uma posição supralegal (acima da lei) e, ao mesmo tempo, abaixo da Constituição. Dito isto, a Convenção 169 da OIT foi aprovada por decreto legislativo do Congresso Nacional e depois colocada em vigência por decreto executivo, o que foge do rito previsto no referido parágrafo, indicando, portanto, que este tratado, no sistema brasileiro se equipara a lei ordinária.

O decreto 4.887 de 2003 é, portanto, um decreto regulamentador e responsável pela articulação dos preceitos disponíveis na legislação, sendo que este se mostra enquanto amarração legal e organizativa dos dispositivos esparsos, prestando-se para demonstrar a formatação dos direitos étnicos-quilombolas disponíveis no ordenamento jurídico enquanto bloco, regulando diretamente a Convenção 169 da OIT e, depois, também o Estatuto da Igualdade Racial, ambos leis ordinárias compatíveis e que se reforçam mutuamente.

O ponto de partida aqui nesse item são os imperativos da linguagem escrita pela qual o direito privilegia sua produção de significado, sobre os quais o direito positivo<sup>94</sup> se assenta e é sobre este que se elegem os significados no campo jurídico,

---

fazer valores, configurando-se então em instrumentos para assegurar o gozo dos direitos (bens e vantagens) (2005, 412-3).

<sup>94</sup> Chamamos de Direito Positivo aquele direito criado pelo homem e inscrito nas codificações escritas.

que são disputados pelos grupos que transitam nele, como advogados, juízes, promotores, defensores públicos e outros. Valendo destacar que na atividade de fixação de significado, o legislador e o poder executivo não ficam fora, já que detém instrumentos de regulamentação normativa que podem limitar ou ampliar diretamente as bordas interpretativas.

Inicialmente destacamos o comando expresso do art. 68º do ADCT, pois este é a chave constitucional da questão, pois inaugurou um novo precedente para a questão quilombola no Brasil. Vejamos sua redação: “Aos remanescentes das comunidades dos quilombos que estejam ocupando suas terras é reconhecida a propriedade definitiva, devendo o Estado emitir-lhes os títulos respectivos”<sup>95</sup>. Enquanto marco, este é o primeiro propulsor de perguntas e instigador de diversas problemáticas, prestando-se para inaugurar diversos limbos conceituais. Perguntar-se-ia: O que são “remanescentes das comunidades dos quilombos”? Qual é o seu território? O que o dispositivo quis indicar com “estejam ocupando”? Que modalidade de “propriedade definitiva” é essa? Qual formatação deste “título”? Quais os procedimentos da emissão dos títulos?

Já começamos a responder nossa inclinação para algumas dessas perguntas no percurso até aqui, principalmente no que se refere a leitura do que seria quilombo no Brasil e como essa noção vai se consolidando nos campos acadêmicos e de poder. Contudo, tentaremos explicitar aqui as respostas que a legislação indicou e que se consolida enquanto interpretação conformada no campo jurídico no momento presente.

Ordinariamente quando conceitos ou institutos jurídicos são estabelecidos, mas não são definidos pela legislação que os estabeleceu, indica que o legislador pretendeu delegar tal regulamentação para legislações regulamentares e posicionadas em níveis inferiores de subordinação. No caso, uma previsão Constitucional aberta como o art. 68º do ADCT/CF demandaria, em tese, regulamentação do parlamento. Contudo, a realidade brasileira indica que a omissão do legislativo é ordinariamente preenchida pelo executivo através de medida provisória ou regulamentação administrativa.

---

<sup>95</sup> Atentemos para a literalidade das palavras escritas pelos constituintes neste artigo, já que a batalha jurídica leva em conta a textualidade e a imputação de sentido a serem atribuído a elas.

O “ordenamento jurídico”<sup>96</sup> deve ser lido de forma harmônica e a Constituição deve basilar a interpretação das normas no interior do sistema jurídico, integrando os diplomas legais disponíveis, o que representa um grande desafio para os operadores do Direito na questão quilombola, principalmente pela intensa disputa de significado as textualidades consolidadas nos atos normativos e, de outro lado, pela constante busca de identificação de desarmonias entre os atos normativos, visando criar problemas em nível formal que sejam capazes de expulsar normas jurídicas indesejadas. Essa dimensão de harmonização foi expressa tanto por Bourdieu quanto por Weber, que destacam: (1) a racionalidade dualista do Direito por vezes não entende um sistema de abrandamento e com pouca clareza conceitual; (2) porque o processo de leitura sistêmica é, por vezes, combatida no campo pelos agentes em disputa por posições políticas específicas; (3) há regras de poder e posição no campo que limitam a interpretação do direito e; (4) por vezes a interpretação sistêmica rompe com o *habitus* estabelecido.

Desta maneira, o art. 68º do ADCT enquanto “letra de lei” é inócuo, pois criou direitos e não criou caminhos de execução, que ficou paralisada já que a titulação tem um alto custo financeiro e político, os quais “os” políticos não querem assumir, o que culminou na delegação ao judiciário a operação na ausência (FIGUEIREDO, 2011). Algum nível de efetividade só apareceu a partir da edição do decreto 4.887/03, pois a disposição constitucional não conseguiu sozinho produzir os efeitos determinados enquanto objetivo, vez que sua redação é ampla e aberta, não trazendo um procedimento efetivo para que os destinatários o acionassem.

Para iniciar essa leitura, a Constituição complementou a questão trazendo informações importantes nos artigos 215º e 216º. Pelo primeiro foram garantidos os direitos culturais, os incentivos institucionais, valorização das manifestações culturais e do patrimônio cultural brasileiro. Vejamos:

**Constituição Federal.** Art. 215º - O Estado garantirá a todos o pleno exercício dos direitos culturais e acesso às fontes da cultura nacional, e apoiará e incentivará a valorização e a difusão das manifestações culturais.

---

<sup>96</sup> Quando nos referimos a ordenamento jurídico estamos indicando o conjunto de normas disponíveis no mundo do direito, a partir de regras de interação e fluxo, seja levando em conta a natureza, hierarquia, cronologia e especialidade de todas as normas de Direito – todas devem ser lidas em bloco, tomando sentido enquanto corpo/unidade.

§1º. O Estado protegerá as manifestações das culturas populares, indígenas e afro-brasileiras, e das de outros grupos participantes do processo civilizatório nacional.

§2º. A lei disporá sobre a fixação de datas comemorativas de alta significação para os diferentes segmentos étnicos nacionais.

§3º. A lei estabelecerá o Plano Nacional de Cultura, de duração plurianual, visando ao desenvolvimento cultural do País e à integração das ações do poder público que conduzem à: I. defesa e valorização do patrimônio cultural brasileiro; II. produção, promoção e difusão de bens culturais; III. formação de pessoal qualificado para a gestão da cultura em suas múltiplas dimensões; IV. democratização do acesso aos bens de cultura; V. valorização da diversidade étnica e regional.

Já pelo segundo (art. 216º), é destacada a preservação das manifestações culturais, tais como, os modos de viver, fazer, de expressão artística, de obras, dos objetos e dos sítios culturais. “In fine”:

Constituição Federal. Art. 216º - Constituem patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, nos quais se incluem: I - as formas de expressão; II - os modos de criar, fazer e viver; III - as criações científicas, artísticas e tecnológicas; IV - as obras, objetos, documentos, edificações e demais espaços destinados às manifestações artístico-culturais; V - os conjuntos urbanos e sítios de valor histórico, paisagístico, artístico, arqueológico, paleontológico, ecológico e científico.

§1º. O Poder Público, com a colaboração da comunidade, promoverá e protegerá o patrimônio cultural brasileiro, por meio de inventários, registros, vigilância, tombamento e desapropriação, e de outras formas de acautelamento e preservação.

§2º. Cabem à administração pública, na forma da lei, a gestão da documentação governamental e as providências para franquear sua consulta a quantos dela necessitem.

§3º. A lei estabelecerá incentivos para a produção e o conhecimento de bens e valores culturais.

§4º. Os danos e ameaças ao patrimônio cultural serão punidos, na forma da lei.

§5º. Ficam tombados todos os documentos e os sítios detentores de reminiscências históricas dos antigos quilombos.

§6º. É facultado aos Estados e ao Distrito Federal vincular a fundo estadual de fomento à cultura até cinco décimos por cento de sua receita tributária líquida, para o financiamento de programas e projetos culturais, vedada a aplicação desses recursos no pagamento de: I - despesas com pessoal e encargos sociais; II - serviço da dívida; III - qualquer outra despesa corrente não vinculada diretamente aos investimentos ou ações apoiados.

Vale destacar que o artigo 18 do Estatuto da Igualdade Racial, lei federal 12.288, é indicado que o Estado dará especial atenção aos documentos e sítios previstos no parágrafo quinto do art. 216 da CF, os quais manterá sob sua proteção.

Ambos os artigos supracitados já dão um norte para a questão, já que instrumentaliza o preenchimento de determinadas lacunas que o art. 68º do ADCT/CF teria inaugurado. Extrai-se que a cultura dos remanescentes das comunidades de quilombo são patrimônios da sociedade brasileira e que seu modo de viver deve ser preservado. Estes dois dispositivos constitucionais compõem, juntamente com o art. 68º do ADCT, a proteção jurídica básica prevista na Constituição ao direito étnico-quilombola no Brasil. Contudo, mesmo com estes marcos, ainda não haveria elementos suficientes para dizer onde estão e quem são os quilombolas em termos objetivos no campo classificatório. Nasce aí à questão de como identificá-los e, após, efetivar tal comando constitucional, trata-se de uma demanda procedimental e ainda de preenchimento conceitual residual. Ainda que a discussão antropológica encontre, nessa altura, um conceito e identificação maturada sobre a categoria “quilombo”, a sua interiorização no sistema normativo não é automática, demanda ou ato normativo, ou, ao menos reconhecimento dos tribunais e dos “doutrinadores”<sup>97</sup>.

Outro marco legislativo data de 20 de junho de 2002, no qual, através do decreto legislativo nº 143, o Brasil aprovou o texto da Convenção 169 da OIT, que trata sobre Povos Indígenas e Tribais, onde o termo “tribal”, no plano da realidade brasileira, é traduzido como povos, populações e comunidades tradicionais, dotado de múltiplas formatações<sup>98</sup>. A extensão da Convenção 169 da OIT aos quilombolas no Brasil se dá a partir da internacionalização dos debates a partir dos contextos dos palenqueros, cimarrones, cumbes, saramaka, boni, djuka e garifunas (MARTINS, NUNES, PEREIRA JÚNIOR, 2016).

Contudo, a perfectibilização da internalização<sup>99</sup> só veio posteriormente sob o signo do decreto executivo de número 5.051/04, o qual foi revogado pelo decreto de

---

<sup>97</sup> No campo do Direito, chamamos de “doutrinadores” os livros e artigos que registram as opiniões dos juristas-especialistas em um determinado microssistema do Direito, que o fazem em livros e artigos acadêmicos. A este termo podemos reservar diversas críticas, contudo, já consolidado no campo e, neste momento, imprestável para aprofundar ou desenvolver o tema proposto.

<sup>98</sup> Em âmbito da Justiça Federal, a aplicabilidade e compatibilidade do decreto 4.887 com a Convenção 169 da OIT já estava consolidada, conforme podemos citar como referência o julgado do Tribunal Regional Federal – 4ª Região - Data do acórdão: 30/07/08 - Agravo de Instrumento n.º 2008.04.00.010160-5/PR.

<sup>99</sup> É quando a norma ratificada em âmbito internacional ingressa formalmente no ordenamento jurídico, obtendo a possibilidade de produzir efeito.

número 10.088 de 5 de novembro de 2019<sup>100</sup>, que transcreveu a integralidade do texto da Convenção 169 da OIT no seu anexo LXXII.

Nos parece relevante indicar a relevante contribuição de Fernando Prioste sobre a questão formal da validade e que vai ser importante para a costura do debate formal da validade e fundamento da Convenção 169 para o decreto n. 4.887. Vejamos:

Importante também frisar que apesar do Decreto Federal nº 4887/03 anteceder em menos de cinco meses o Decreto Federal nº 5051/2004, que tornou plenamente vigente a Convenção 169 da OIT no Brasil, a assinatura da norma internacional pelo Estado brasileiro foi depositada junto ao conselho diretivo da OIT em 25 de julho de 2002, obrigando internacionalmente o Estado em 25 de julho de 2003. (PRIOSTE, 2015, p. 48).

Assim, embora seja muito aventado que o decreto 4.887 tenha sido editado antes da perfectibilização do ingresso da Convenção 169 da OIT e, portanto, seria imprestável para dar fundamento a ele, pois que a Convenção ainda não estaria no sistema jurídica para dar suporte ao decreto. Contudo, o Brasil já havia depositado e se comprometido internacionalmente com os valores constantes na dita convenção, que já obrigava o Brasil desde julho de 2003, enquanto que o decreto é editado somente em novembro daquele ano.

A Convenção 169 da OIT representou uma verdadeira contribuição para os direitos dos grupos étnicos<sup>101</sup> e, conseqüentemente, para as comunidades quilombolas. Além disto, há uma miríade de dispositivos em outras convenções internacionais que reforçam a questão quilombola, os quais citaremos pontualmente mais adiante.

Embora o decreto 4.887/03 tenha silenciado quanto o seu marco legal e seu fundo regulamentar, o decreto executivo anterior de número 3.912, que sucedeu a pretensão regulamentar e foi expressamente revogado pelo primeiro, trazia expressamente na sua exposição de motivos, assim como o fez a instrução normativa 57 do INCRA. Vejamos a correspondência:

Decreto executivo n. 3.912/01. O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, no uso das atribuições que lhe confere o art. 84, inciso IV, da Constituição, e tendo em vista o disposto no art. 14, inciso IV, alínea

---

<sup>100</sup> Em termos objetivos, o decreto assinado pelo Presidente Jari Bolsonaro somente reúne todas as recomendações e convenções da Organização Internacional do Trabalho e que foram ratificadas pelo Brasil.

<sup>101</sup> Pois inseriu mecanismos de reforço para a luta pela expansão dos direitos étnicos no ordenamento jurídico.

"c", da Lei no 9.649<sup>102</sup>, de 27 de maio de 1998, e no art. 2º, inciso III e parágrafo único, da Lei no 7.668<sup>103</sup>, de 22 de agosto de 1988.

Então, a Instrução Normativa do INCRA, que diretamente regulamentou e organizou a administração pública para realizar o conteúdo do decreto 4.887, trouxe os fundamentos legitimadores formais, indicando expressamente seus marcos formais de pretensão regulamentadora:

IN/INCRA 57. Art. 2º. As ações objeto da presente Instrução Normativa têm como fundamento legal: I - art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal; II - arts. 215 e 216 da Constituição Federal; III - Lei nº. 4.132<sup>104</sup>, de 10 de setembro de 1962; IV - Lei nº. 9.784<sup>105</sup>, de 29 de janeiro de 1999; V - Lei nº. 4.504<sup>106</sup>, de 30 de novembro de 1964; VI - Decreto nº. 59.428<sup>107</sup>, de 27 de outubro de 1966; VII - Decreto nº. 433<sup>108</sup>, de 24 de janeiro de 1992; VIII- Lei nº. 8.629<sup>109</sup>, de 25 de fevereiro de 1993; IX - Medida Provisória nº. 2.183-56<sup>110</sup>, de 24 de agosto de 2001; X - Lei nº. 10.267<sup>111</sup>, de 28 de agosto de 2001; XI - Decreto nº. 4.887, de 20 de novembro de 2003; XII - Convenção Internacional nº. 169, da Organização Internacional do Trabalho sobre povos indígenas e tribais, promulgada pelo Decreto nº. 5.051, de 19 de abril de 2004; XIII - Lei nº. 10.678<sup>112</sup>, de 23 de maio de 2003; XIV - Decreto nº. 6.040<sup>113</sup>, de 7 de fevereiro de 2007; XV - Convenção sobre Biodiversidade Biológica, promulgada pelo Decreto nº. 2.519, de 16 de março de 1998.

Essa normatização é importante, pois detalha o fundamento normativo o qual se pretende regulamentar, o que é um tema importante para a validade do decreto executivo 4.887/03, pois lastreia os atos legais que se pretende regulamentar, já que é alegado na ADIn que o decreto estaria regulando diretamente a constituição, invadindo a competência de lei, ou seja, algo que somente poderia ser regulamentado por ato normativo "lei". Com isto verificamos que há um conjunto de atos normativos

<sup>102</sup> Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios e, no dispositivo indicado, a competência de cada Ministério.

<sup>103</sup> Cria a FCP e, no dispositivo indicado, trata da função de identificação, delimitação e demarcação das terras quilombolas.

<sup>104</sup> Define os casos de desapropriação por interesse social.

<sup>105</sup> Regula o processo administrativo da administração pública federal.

<sup>106</sup> Dispõe sobre o Estatuto da Terra.

<sup>107</sup> Trata da colonização e da propriedade.

<sup>108</sup> Regula a aquisição de terra para implementação de projetos de reforma agrária, por meio de campo e venda.

<sup>109</sup> Regulamentação da Reforma Agrária.

<sup>110</sup> Altera dispositivos que regulamentam o procedimento de desapropriação.

<sup>111</sup> Altera dispositivos que regulam os registros e certidões dos imóveis rurais.

<sup>112</sup> Cria a Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial da Presidência da República.

<sup>113</sup> Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais.

correlatos que são regulamentados pelo decreto 4.887, assim como o decreto anterior, criando um lastro legal de validade para estes. Ainda assim, entendemos que o decreto 4.887 não teria invadido reserva de lei, já que o art. 68 do ADCT/CF é direito fundamental e que poderia ser aplicado diretamente da constituição (eficácia plena), assim, o decreto presidencial teria somente preparado a máquina administrativa para preparar o Estado para execução de seu dever constitucional.

Contudo, vale destacar que um ano após a IN 57 do INCRA, foi promulgado em 2010 o Estatuto da Igualdade Racial que, cronologicamente não poderia integrar o rol legitimador supramencionado, contudo, passa a ocupar um lugar de ponte legitimadora de nível infraconstitucional, por é lei em sentido estrito, configurando um elo legal expresso e diretivo entre o artigo 68 do ADCT, a Convenção 169 da OIT e o decreto 4.887, já que poderíamos situá-lo na hierarquia do sistema normativo ao lado da Convenção 169 da OIT (com caráter de lei ordinária) e acima do decreto 4.886, que é ato regulamentador. Poderíamos então dizer que o decreto 4887 em verdade acaba por regulamentar diretamente o Estatuto da Igualdade Racial e a Convenção 169 da OIT no que concerne o direito quilombola, obviamente atualizado por todos marcos legais de mesmo nível posteriores a ele.

O estatuto da igualdade racial, lei 12.288/10, reforça o sistema de proteção étnico, relacionando os direitos básicos de qualquer cidadão a sua condição específica, reforçando o compromisso estatal. Tendo expressamente fortalecido o comando constitucional do ADCT, já que replica o texto do artigo 68 em seu artigo 31, indicando ainda a preservação das tradições, dos costumes, da religião e dos usos (art. 18). Coloca também o Estado no foco central da responsabilidade da promoção do bem estar dos remanescentes quilombolas através da elaboração e efetivação de políticas públicas direcionadas (art. 32), onde fixa expressamente a prioridade a atenção de saúde básica às comunidades quilombolas (parágrafo único do art. 8), indica o fomento de estudos, pesquisas e programas pelo Estado (art. 12), determinando ainda a atenção especial da política agrícola, onde prevê atendimento especial, assistência técnica e linhas especiais de financiamento público para promover as atividades produtivas e de infraestrutura (art. 33). É interessante notar que esta lei ainda diz, no art. 34, que as comunidades quilombolas se beneficiarão de todas as iniciativas de promoção de igualdade étnica, com isto temos um comando de

lei ordinária permitindo a inserção dos quilombolas em políticas direcionadas a outros grupos étnicos, ainda que não esteja previsto expressamente naquela.

A categoria “quilombo” empregado pela legislação merece tratamento peculiar por nós, já que o enquadramento parte da associação dos quilombos a grupos com presunção de ancestralidade, trajetória própria, relação específica com a terra, história vinculada com a opressão do negro e que se distingam da coletividade nacional. Essa perspectiva se alinha aquilo que os estudos antropológicos e esforços interpretativos dos órgãos institucionais, na mesma inclinação destacada na parte primeira deste trabalho. Indicamos a literalidade dos dispositivos que deixam claro o conteúdo descrito na legislação de forma articulada, onde há um intrínseco diálogo de correspondência entre o decreto do poder executivo, a regulamentação administrativa do órgão que faz as titulações, os tratados internacionais (principalmente a Convenção 169 OIT) e a Fundação Palmares. Vejamos:

Decreto executivo 4.887/03: Art. 2º - Consideram-se remanescentes das comunidades dos quilombos, para 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. §1. Para os fins deste Decreto, a caracterização dos remanescentes das comunidades dos quilombos será atestada mediante autodefinição da própria comunidade.<sup>114</sup>

IN/INCRA nº 57: Art. 3º - Consideram-se remanescentes das comunidades dos quilombos os grupos étnico-raciais, segundo critérios de auto-definição, com trajetória histórica própria, dotados de relações territoriais específicas, com presunção de ancestralidade negra relacionada com a resistência à opressão histórica sofrida.

Decreto nº 10.088, Anexo LXXII<sup>115</sup>: Art. 1º - item 1, alínea “a”. Aos povos tribais em países independentes, cujas condições sociais, culturais e econômicas os distingam de outros setores da coletividade nacional, e que estejam regidos, total ou parcialmente, por seus próprios costumes ou tradições ou por legislação especial.

Portaria 98/2007 da FCP: Art. 2º - Para fins desta Portaria, consideram-se remanescentes das comunidades dos quilombos os grupos étnicos raciais, segundo critérios de auto-atribuição com trajetória histórica própria, dotados de relações territoriais específicas,

<sup>114</sup> O art. 2º da Portaria 98/07 da FCP replica a integralidade deste texto enquanto conceito de quilombo utilizado para fins de identificação e registro da identidade quilombola.

<sup>115</sup> É o decreto que replica o conteúdo da Convenção 169 da OIT no sistema jurídico, que trata sobre Povos Indígenas e Tribais.

com presunção de ancestralidade negra relacionada com formas de resistência à opressão histórica sofrida.

Portaria 06/2004 da FCP: Art. 2º - Para fins desta Portaria, consideram-se remanescentes das comunidades de quilombos os grupos étnicos raciais, segundo critérios de auto-atribuição, com trajetória histórica própria, dotados de relações territoriais específicas, com presunção de ancestralidade negra relacionada com resistência à opressão histórica sofrida.

Aqui podemos ainda citar que a abertura semântica é internalizada pela legislação, a qual foi objeto de reflexão na Arguição de Inconstitucionalidade nº 5005067-52.2013.404.0000/TRF, o TRF da 4ª Região, quando registrou sua constituição a partir da memória oral, que não se reduzia a um amontoado de sujeitos, e que era intrinsecamente heterogêneo, existindo neles também índios, mestiços e, até mesmo, brancos.

Vale aqui destacar que a formatação destes conceitos é intrinsecamente compatível com a categoria “povos e comunidades tradicionais” prescrito no decreto executivo 6.040/2007, que define:

Decreto 6.040/07: Art. 3º. 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.

Há uma constância e circularidade de características entre os dispositivos supra que articulam o reconhecimento das trajetórias específicas e os sentidos que os povos dão a si mesmo, principalmente com a determinação da identidade vinculada à própria indicação do grupo étnico. O critério da autoatribuição é fundamental e é reafirmado pela legislação, tornando-se elemento centralizador para a caracterização da identificação e reconhecimento da identidade quilombola nos procedimentos de titulação, o que pode ser visto nos dispositivos supramencionados de forma expressa e ainda corroborados pelo §1º do art. 2º do decreto 4.887/03, o qual assim destaca: “Para os fins deste Decreto, a caracterização dos remanescentes das comunidades dos quilombos será atestada mediante autodefinição da própria comunidade”.

O critério da autodefinição está lastreado anteriormente no ordenamento jurídico do Estado do Pará, desde 1999, através do decreto executivo 3.572, oriundo

do poder executivo do Estado do Pará, que regulamentou a lei estadual 6.164/98, também daquele Estado. Sendo assim, o conceito já era aplicado à questão quilombola antes mesmo ao decreto executivo 4.887/03 e da internalização no Brasil da Convenção 169 da OIT.

Em assim sendo, nas matrizes superiores do sistema jurídico, logo abaixo do art. 68 do ADCT/CF, coordenando o contexto atual dos direitos quilombolas está o decreto executivo 4.887/03 e a instrução normativa do INCRA nº 57, os quais, articulados com os imperativos da Convenção 169 da OIT, ajudarão a desembarçar a imagem deste direito. O decreto 4.887/03 é a engenharia legislativa que orienta os procedimentos de identificação dos destinatários do direito constitucional inaugurado pelo art. 68º do ADCT/CF e, é nele também que podemos os procedimentos que se prestam ao reconhecimento e delimitação das terras das comunidades quilombolas, indicando ainda outros que orientam a organização administrativa do reconhecimento.

Na órbita do Direito Internacional, o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos de 1966<sup>116</sup> (Decreto 592/92) também traz uma valiosa contribuição justificadora, neste é reconhecido internacionalmente como o pacto que compromete os estados com os direitos civis e políticos<sup>117</sup>. Então, na sua primeira parte, é garantida a autodeterminação dos povos, o que implica na determinação de que os povos podem escolher as formas de sua definição política e as formas de desenvolvimento econômico<sup>118</sup>. Com isto, os Estados devem viabilizar que os povos tenham as condições básicas para exercerem poder sobre seu próprio destino, criando focos de liberdade no interior da soberania<sup>119</sup>. Vejamos:

---

<sup>116</sup> Somente entra em vigor em 1976, momento o qual alcança o número mínimo de ratificações. Contudo, somente foi internalizado no Brasil em 1992 pelo decreto 592.

<sup>117</sup> Os direitos civis são os direitos relacionados a persona, ao sujeito individualmente considerado, tais como o direito à vida, à liberdade, à propriedade privada, à igualdade perante a lei, o direito de ir e vir, a liberdade de expressão e de pensamento e, de outro lado, os direitos políticos são aqueles que garantem a participação do cidadão no governo, são, portanto, o direito de eleger e de ser eleito. A autodeterminação dos povos aqui é pensada como a garantia de não interferência dos estados em assuntos considerados internos, ainda que o território esteja sob a administração e governo de um Estado determinado, o texto reconhece a soberania do Estado, ainda que respeitando os limites do direito de outros povos. Lembremos que este tratado é focalizado e consolidado pelo bloco capitalista em um momento marcado pela divisão ideológica no globo, o feito visava inibir a independência de povos e manter os territórios anexados aos Estados.

<sup>118</sup> Figueiredo destaca que o perfil deste pacto é essencialmente individualista, ainda que trate sobre temas relacionados a autodeterminação dos povos, está em verdade dando ênfase aos direitos dos membros individualmente considerados destas populações (2011).

<sup>119</sup> O Direito Internacional, o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos rompe e apresenta um substituto para a ideia de “soberania” antes consolidada internacionalmente no Tratado de Vestfália, o qual determinava que os Estados detêm o direito de fazer o que quiserem no interior do seu território em respeito à sua população (ANGUIE, 2015, p. 74), o que autorizaria e validaria as ações de genocídio

**Decreto executivo 592/92. Art. 1º. 1. Todos os povos têm direito à autodeterminação.** Em virtude desse direito, determinam livremente seu estatuto político e asseguram livremente seu desenvolvimento econômico, social e cultural. [...] 3. Os Estados Partes do presente Pacto, inclusive aqueles que tenham a responsabilidade de administrar territórios não-autônomos e territórios sob tutela, **deverão promover o exercício do direito à autodeterminação e respeitar esse direito**, em conformidade com as disposições da Carta das Nações Unidas. (**Grifo nosso**).

Vemos que a autodefinição, além de lastreado no pacto acima citado, está também prevista no *caput* e no parágrafo primeiro do art. 2º decreto 4.887/03, mas está também no art. 3º do IN/INCRA 57<sup>120</sup> e se encontra também consolidado na Convenção 169 da OIT<sup>121</sup>. Vejamos:

Decreto nº 10.088, Anexo LXXII: Art. 1º - Item 2. 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.

Nos parece que a legislação internacional consolidou a autoderminação dos povos e o Brasil as internalizou e, depois, a legislação interna, em cascata, incorporou suas orientações. Há uma peculiar atenção da legislação para os grupos e comunidades étnicas determinar o seu próprio destino, e mais, ter o reconhecimento enquanto “outro” independente e merecedor de respeito e dignidade, ainda que subordinado ao poder dos Estados, os quais se comprometem a respeitar suas estruturas sociais<sup>122</sup>.

---

cultural e dos grupos étnicos no interior dos Estados, o que indicaria uma contrariedade as dimensões consolidada dos direitos humanos no século XX.

<sup>120</sup> Já transcritos na página anterior.

<sup>121</sup> O tema dos povos e populações, territórios tradicionais, autonomia, consulta, usos e costumes, os quais são abordados na Convenção 169 da OIT, que trata “sobre povos indígenas e tribais”. Ante a denominação, os tribunais e órgãos internacionais já a aplicam e entendem a sua aplicação a diversos grupos étnicos, aplicando um alargamento hermenêutico ao termo “tribais”, tal como a Comissão e Corte Interamericana de Direitos Humanos (CIDH), que no caso dos povo Saramaka (CIDH, 2007) do Suriname entendeu pela sua aplicação, assim como a jurisdição de outros países na América Latina, como o caso da Corte Constitucional do Equador, que entendeu pela suspensão das concessão de mineração quando atinja direito das comunidades negras e indígenas (COURTIS, 2009) e no caso das populações ribeirinhas na colômbia na sentença da Corte Constitucional da Colômbia (COLÔMBIA, 2003). Em âmbito dos tribunais brasileiros, a aplicação da Convenção 169 da OIT para as populações quilombolas já resta consolidado, conforme se verifica nas decisões da Justiça Federal (TRF1, 2008; TRF4, 2008a; TRF4, 2008b), que indica que essa convenção dá suporte ao decreto 4.887.

<sup>122</sup> É uma autonomia subordinada que não se confunde com a soberania reconhecida aos Estados Nacionais.

Ainda sobre a questão da autodeterminação, o artigo 3º, §4, do decreto 4.887/03 condiciona o procedimento de titulação dos territórios quilombolas o registro prévio da identidade junto a FCP, a qual deve indicar a autodeclaração da comunidade: “A autodefinição [...] será inscrita no Cadastro Geral junto à Fundação Cultural Palmares, que expedirá certidão respectiva na forma do regulamento”. A FCP então demanda o preenchimento de determinadas condições essenciais para a feitura de tal registro, o qual é regulado na portaria 98/07 da autarquia, que determina, para concretização do registro da identidade quilombola, que se apresente comprovação da formação de associação quilombola, através de ata de fundação com deliberação no que se refere à autodefinição, conforme art. 3º, Inc. I. desta portaria. Ou seja, o procedimento de certificação da FCP privilegia a autodeterminação da comunidade, contudo, dá assistência formal para registro da identidade e criação da pessoa jurídica em formato de associação (tornando-a sujeito de direito). Ao fim, é emitida certidão de registro com numeração própria e livre de ônus, que será apresentada perante o INCRA, como condição para início do processo de titulação territorial.

No que tange a questão da definição da extensão territorial a ser titulada, a legislação indica que se observe os elementos da territorialidade específica de cada comunidade, que deverão ser constatados nos estudos técnicos. A extensão do território se dará a partir das indicações da própria comunidade, que a delimitará em vista da suficiência do espaço para a reprodução física, social, econômica e cultural da comunidade. Vejamos:

Decreto executivo 4.887/03: Art. 2.º [...] - §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.

IN/INCRA nº 57: Art. 4º - Consideram-se terras ocupadas por remanescentes das comunidades de quilombos toda a terra utilizada para a garantia de sua reprodução física, social, econômica e cultural.

Decreto nº 10.088, Anexo LXXII: Art. 13º [...] Item 2. A utilização do termo "terras" nos Artigos 15 e 16 deverá incluir o conceito de territórios, o que abrange a totalidade do habitat das regiões que os povos interessados ocupam ou utilizam de alguma outra forma.

Decreto 6.040/07: Art. 3. 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.

Essa extensão territorial é importantíssima, já que é condição de existência futura da comunidade. A legislação acima citada demonstra a circularidade da definição dos territórios que vige para os grupos étnicos no Brasil, onde a noção de território étnico compartilha os mesmos signos para as comunidades quilombolas, indígenas e demais grupos étnicos, o que Eliane Cantarino (p. 242) chama “necessidades territoriais”.

Na Convenção 169 da OIT há múltiplos signos aonde podemos pendurar a interpretação do território das comunidades, onde o tamanho das terras tituladas deve ser suficiente à reprodução física, cultural, econômica e social da comunidade: (1) ressalta a importância dos governos desenvolverem, com participação das comunidades, as ações de proteção dos direitos-étnicos (item 1 do art. 2º); (2) fala que os governos devem garantir os direitos culturais, sociais e econômicos (item 2, do art. 2º); (3) indica que os povos devem ser consultados toda vez que quaisquer ações lhes afetem (alínea a, item 1, art. 6º); (4) é ressaltado que deve haver meios adequados para consulta à comunidade (art. 6º, item 2); (5) indica que os povos têm direito à terras, até mesmo que não ocupem exclusivamente, mas que sejam necessários para atividades tradicionais de subsistência (art. 14º, item 1). Aqui há uma associação do direito de consulta ao direito de existência, já que as comunidades devem ser consultadas sobre tudo aquilo que lhe impacta e, por óbvio, nos parece que o tema da delimitação das terras é um elemento nuclear para essa questão.

A extensão da terra foi definida no Decreto 4.887 com a mesma orientação dada a definição da terra indígena, bastando para tanto, observar o conteúdo do artigo 231, §1º da Constituição Federal (RIOS, 2007; FIGUEIREDO, 2011). Dito isto, lembremos que o conceito de “terras tradicionalmente ocupadas” na questão quilombola foi transplantada do direito indígena para o direito quilombola. Vejamos a transcrição do dispositivo constitucional:

CF: Art. 231º - São reconhecidos aos índios sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições, e os direitos originários sobre

as terras que tradicionalmente ocupam, competindo à União demarcá-las, proteger e fazer respeitar todos os seus bens.

§ 1º São terras tradicionalmente ocupadas pelos índios as por eles habitadas em caráter permanente, as utilizadas para suas atividades produtivas, as imprescindíveis à preservação dos recursos ambientais necessários a seu bem-estar e as necessárias à sua reprodução física e cultural, segundo seus usos, costumes e tradições.

Decreto 4.887: Art. 2º - §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.

Nos parece, portanto, que o decreto presidencial foi coerente em buscar no interior do próprio sistema jurídico elementos que disciplinam contextos similares, principalmente promovendo a vontade registrada pelo próprio constituinte. Soma-se aí o artigo 13º e 14º da Convenção 169 da OIT, que contribui significativamente para o entrelace e interferência das noções de “terras tradicionalmente ocupadas” e “territorialidade” que tratamos na primeira parte deste trabalho, indicando expressamente o respeito a cultura e valores culturais, principalmente aqueles relacionados a terra, que devem ser carregados pelos signos da territorialidade, garantindo as comunidades acesso aos seus territórios, até mesmo aqueles que não detém a posse em exclusividade.

A noção de terras tradicionalmente ocupadas deslocou o discurso oficial do passado para o presente, tendo encontrado eco nas mobilizações continuadas, do passado, no presente e para o amanhã, dos povos das florestas da Amazônia na discussão sobre a Convenção 169 da OIT no período da Assembleia Nacional Constituinte (ANC). Sendo assim, esta noção de terra tradicional leva a leitura de terra de uso comum para o núcleo da categoria, ainda que combine esferas e possibilidades de níveis de apropriação privada, tal como a posse individual das famílias sobre suas casas. Contudo, estão presentes sempre as maneiras consensuais de manejo com a terra, que é o que dá unidade social aos grupos, com base na cooperação e trabalho simples, onde se verifica o extrativismo, a pesca, a agricultura familiar e o pastoreio (ALMEIDA, 2008).

A Convenção 169 da OIT destaca a importância que assume a relação dos grupos étnicos com a terra enquanto elemento essencial que deverá ser sempre observado para a regularização fundiária. Vejamos:

**Decreto nº 10.088, Anexo LXXII. Art. 13º:**

1. Ao aplicarem as disposições desta parte da Convenção, os governos deverão **respeitar a importância especial que para as culturas e valores espirituais dos povos interessados possui a sua relação com as terras ou territórios, ou com ambos, segundo os casos, que eles ocupam ou utilizam de alguma maneira e, particularmente, os aspectos coletivos dessa relação.**

2. A utilização do termo "terras" nos Artigos 15 e 16 deverá incluir o **conceito de territórios, o que abrange a totalidade do habitat das regiões que os povos interessados ocupam ou utilizam de alguma outra forma.** (Grifo nosso).

Embora os artigos 4º e 5º, do decreto 4.887/03, chamem tanto a Secretaria Especial de Políticas de Promoção Racial (SEPPIR) quanto o Ministério da Cultura à responsabilidade do acompanhamento e assistência nos processos de regularização das comunidades quilombolas, estas indicações devem ser atualizadas pelas alterações da lei 13.844 que alterou esses comandos para o Ministério da Cidadania (MC) e o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), conforme já indicamos.

Logo adiante, pelo art. 6º do decreto 4.887/03, é garantida às comunidades quilombolas a participação em todas as etapas dos processos de titulação, por meio de representações indicadas pelas comunidades. Isto significa acesso ao processo, poder de opinião e intervenção a qualquer tempo.

Decreto 4.887/03: Art. 6º - Fica assegurada aos remanescentes das comunidades dos quilombos a participação em todas as fases do procedimento administrativo, diretamente ou por meio de representantes por eles indicados.

A IN/INCRA nº 57 ressalta que os estudos e a definição das terras reivindicadas devem ser antecedidos por reuniões consultivas com a comunidade quilombola. Tal reunião é realizada pelo Grupo Técnico Interdisciplinar, a ser nomeado pela Superintendência Regional do INCRA nos termos da Instrução Normativa do INCRA, que deverá apresentar o plano de trabalho dos referidos estudos e, ao fim, confeccionar o RTID.

IN/INCRA nº 57: Art. 8º - O estudo e a definição da terra reivindicada serão precedidos de reuniões com a comunidade e Grupo Técnico interdisciplinar, nomeado pela Superintendência Regional do INCRA, para apresentação dos procedimentos que serão adotados.

O RTID tem a função de fazer um levantamento detalhado da condição da comunidade, na sua dimensão social, populacional, ocupacional e topográfica, constituindo inclusive um mapa da área (ANDRADE, TRECCANI, 2000). O art. 8º do decreto 4.887/03 faz referência a um “relatório técnico”, o qual está relacionado diretamente à conclusão dos “trabalhos de campo de identificação, delimitação e levantamento ocupacional e cartorial”, que deverá cotejar os elementos inscritos no art. 7º do mesmo diploma legal<sup>123</sup>. Contudo, o diploma legal não indica o que de fato representa esse relatório, sua verdadeira importância e como deve ser feito. Certa feita, a IN/INCRA traz apenas alguns indicativos para isso. Vejamos:

Decreto executivo 4.887/03: Art. 8º - 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: [...]

**IN/INCRA nº 57. Art. 9º - A identificação dos limites das terras das comunidades remanescentes de quilombos a que se refere o art. 4º, a ser feita a partir de indicações da própria comunidade, bem como a partir de estudos técnicos e científicos, inclusive relatórios antropológicos, consistirá na caracterização espacial, econômica, ambiental e sociocultural da terra ocupada pela comunidade, mediante Relatório Técnico de Identificação e Delimitação - RTID, com elaboração a cargo da Superintendência Regional do INCRA, que o remeterá, após concluído, ao Comitê de Decisão Regional, para decisão e encaminhamentos subsequentes. (Grifo nosso).**

Se observarmos atentamente o conteúdo do artigo supra, verificaremos que o “relatório técnico”, do art. 8º do decreto 4.887/03, foi melhor explicado pela própria IN/INCRA nº 57, art. 9º, que o chamou de “Relatório Técnico de Identificação e Delimitação” (RTID). Este, de acordo com a regulamentação, será feito “a partir” de indicações da comunidade, “a partir” de estudos técnicos e científicos e “a partir” de relatório antropológico - não há conhecimentos preponderantes. Vale destacar que a

---

<sup>123</sup> Decreto 4.887/03. Art. 7º. [...] 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.

“elaboração” do mesmo está “a cargo” da Superintendência Regional do INCRA, em momento algum é indicado qual formação desse técnico-relator ou qual área do conhecimento que orientará esses trabalhos, inclusive deixa em aberto, com manifesta indicação, para que o relatório final do RTID seja elaborado pela pessoa do Superintendente Regional do INCRA.

Contudo, vale lembrar que a prática indica a coordenação do grupo interdisciplinar, ordinariamente, pelo profissional da antropologia que, ao fim, organiza a escrituração do documento. O campo antropológico, com protagonismo da ABA, mobilizando-se e reivindicou as rédeas da questão, o que pode ser observado no manifesto produzido no congresso da ABA em 1994 (já citado), onde o grupo de trabalho sobre comunidades quilombolas assim o expressou, seguindo a experiência já consolidada na questão indígena.

No RTID deverá constar estudo detalhado que traga objetivamente as informações cartográficas, fundiárias, agronômicas, ecológicas, geográficas, socioeconômicas, históricas, etnográficas e antropológicas. Devendo ainda ser produzidos: relatório antropológico, planta e memorial descritivo do imóvel, cadastramento das famílias, situações dos imóveis sobrepostos e parecer jurídico. Vejamos:

**IN/INCRA nº 57:** Art. 10º - O RTID, devidamente fundamentado em **elementos objetivos**, abordando informações cartográficas, fundiárias, agronômicas, ecológicas, geográficas, sócio-econômicas, históricas, etnográficas e antropológicas, obtidas em campo e junto a instituições públicas e privadas, abrangerá, necessariamente, além de outras informações consideradas relevantes pelo Grupo Técnico, dados gerais e específicos organizados da seguinte forma: **I - Relatório antropológico de caracterização histórica, econômica, ambiental e sócio-cultural da área quilombola identificada [...]; II - levantamento fundiário; III - planta e memorial descritivo** do perímetro da área reivindicada pelas comunidades remanescentes de quilombo, bem como mapeamento e indicação dos imóveis e ocupações lindeiros de todo o seu entorno e, se possível, a indicação da área ser averbada como reserva legal, no momento da titulação; **IV - cadastramento das famílias remanescentes** de comunidades de quilombos, utilizando-se formulários específicos do INCRA; **V - levantamento e especificação detalhada de situações em que as áreas** pleiteadas estejam sobrepostas [...]; **VI - parecer conclusivo da área técnica e jurídica** sobre a proposta de área, considerando os estudos e documentos apresentados. (Grifo nosso).

Na leitura do dispositivo podemos apontar que o RTID deve ser elaborado a partir de critérios “objetivos”, pautado nos sete itens acima destacados e sem

hierarquia aparente. Contudo, ao observarmos o inciso VI (artigo supra) verificaremos que todas as áreas técnicas deverão fornecer parecer, sendo somente o jurídico de caráter “conclusivo”. Parece que a legislação achou por bem destacar textualmente o parecer da “área” jurídica e da “área” técnica<sup>124</sup>, este último aglutinando as informações das análises diversas da equipe interdisciplinar e, confeccionado separadamente, a opinião jurídica. O RTID é documento que deverá apresentar parecer técnico e jurídico, em regime apartado, enquanto unidade textual autônoma, o primeiro da Equipe Interdisciplinar e outro apartado com conteúdo jurídico – pelo menos é o que se extrai da literalidade dos textos legais.

Importante evidenciar que por todo detalhamento do RTID, somente pode identificar duas áreas indispensável para a formulação do mesmo, quais sejam, a Antropologia e o Direito, mas nenhuma indicação foi dada no que refere à liderança do Grupo Interdisciplinar, que vem sempre sendo ocupada por antropólogos, a depender da logística de organização dos trabalhos e da configuração da própria equipe. Para além, o único redator do RTID indicado textualmente foi o próprio Superintendente do INCRA<sup>125</sup>, que o poderia delegar discricionariamente.

Assim que finalizado o RTID, este é remetido ao Comitê de Decisão Regional do INCRA, que verifica se todos os critérios foram atendidos e logo providencia as publicações editais, nos termos que seguem:

**IN/INCRA nº 57º:** Art. 11º - Estando em termos, o RTID será submetido à análise preliminar do Comitê de Decisão Regional do INCRA que, **verificando o atendimento dos critérios estabelecidos para sua elaboração, 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, contendo as seguintes informações. **(Grifo nosso).**

**Decreto executivo 4.887/03:** 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: [...]

§1º. A publicação do edital será afixada na sede da prefeitura municipal onde está situado o imóvel.

<sup>124</sup> Parece que o parecer jurídico indicado no dispositivo não é considerado “técnico” pela diferenciação feita, que apartou o jurídico do técnico.

<sup>125</sup> Quando a legislação indica que o relatório estaria a cargo da superintendência regional, sem, no entanto, indicar setor ou cargo determinado para sua confecção, fica na competência do responsável maior da instituição - que responde por esta.

§2º. O INCRA notificará os ocupantes e os confinantes da área delimitada. (Grifo nosso).

Quando o RTID é aprovado pelo Comitê de Decisão<sup>126</sup>, este segue para o superintendente para as publicações editalícias e, ao mesmo tempo, é remetido aos órgãos e entidade relacionados na legislação para que se manifestem naquilo que lhe couber, no prazo de 90 dias<sup>127</sup>.

Decreto executivo 4.887/03: Art. 8º: [...]

- I - Instituto do Patrimônio Histórico e Nacional - IPHAN;
- II - Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA;
- III - Secretaria do Patrimônio da União, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão;
- IV - Fundação Nacional do Índio - FUNAI;
- V - Secretaria Executiva do Conselho de Defesa Nacional;
- VI - Fundação Cultural Palmares.

IN/INCRA nº 57: Art.12º [...]

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

§ 1º. O Presidente do INCRA encaminhará o RTID a outros órgãos e entidades da Administração Pública Federal, quando verifique repercussão em suas áreas de interesse, observado o procedimento previsto neste artigo.

§ 2º. O INCRA remeterá o arquivo digital do memorial descritivo (shape file) à Secretaria Executiva do Conselho de Defesa Nacional, para inclusão em sistema georreferenciado, de amplo acesso a todos os órgãos e entidades.

A ideia é que a delimitação possa encontrar um segundo interesse subjacente, por razões diversas, como patrimônios arquitetônicos, terras de marinha, área de proteção ambiental, ou sobreposição a terras indígenas, entre outros. Assim, se ao

<sup>126</sup> De acordo com o regimento interno do INCRA 531/20, os CDR (Comitê de Decisão Regional) é órgão colegiado descentralizado (art. 2, V, b), compostos pelos superintendentes e chefes de divisão local (art. 8, I e II). Pelo regimento interno do INCRA, é o superintendente regional deve dar publicação a decisão do Comitê de Decisão (art. 117, IV). Ao CDR também compete autorizar o Superintendente Regional a adquirir, por compra e venda, os imóveis rurais de sua alçada (art. 109, III).

<sup>127</sup> Art. 9º do decreto 4.887/03 e 13º da IN/INCRA nº 57.

término do período de contestações, nenhuma advir, ou ainda, sejam rejeitadas todas as impugnações e recursos ofertados ao Comitê de Decisão<sup>128</sup>, o INCRA concluirá os trabalhos de titulação das terras<sup>129</sup>.

Quando o território reconhecido incidir sobre unidades de conservação constituídas, áreas de segurança nacional, áreas de faixa de fronteira e terras indígenas<sup>130</sup>, ou sobre terrenos de marinha, marginais de rios, ilhas e lagos<sup>131</sup>, deverá, o INCRA e a Secretaria do Patrimônio da União, tomar as medidas necessárias para a emissão dos títulos, ou ainda, compatibilizando e conciliando o uso e sustentabilidade das comunidades com o interesse público.

Complementar a isso, a legislação fala de titulação de terras quilombolas sobrepostas às propriedades públicas nas três esferas dos entes federados. Sendo assim, o INCRA deve adotar as medidas cabíveis para viabilizar a concessão das mesmas para fins de titulação. Vejamos:

Decreto executivo 4.887/03 - Art. 12º: 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.

Verificado também que as terras públicas estão ocupadas por particulares, deverá o INCRA também realizar os tramites necessários para sua desafetação, buscando viabilizar a plenitude da titulação.

IN/INCRA nº 57 - Art. 19º. Constatada a incidência nas terras reconhecidas e declaradas de posse particular sobre áreas de domínio da União, a Superintendência Regional deverá adotar as medidas cabíveis visando à retomada da área.

Em qualquer caso, somente depois de passado todos os prazos sem oferta de contestações e recursos ou, julgados improcedentes todos estes, o processo de titulação realmente se encaminhará para conclusão, devendo o INCRA nos 30 dias que se seguem publicar portaria no Diário Oficial da União, deixando registrado o reconhecimento e a delimitação da terra quilombola.

---

<sup>128</sup> Art. 14º e 15º da IN/INCRA nº 57.

<sup>129</sup> Conforme PU (Parágrafo Único) do art. 9º do decreto 4.887/03.

<sup>130</sup> Art. 11º do decreto 4.887/03 e do art. 16º da IN/INCRA nº 57.

<sup>131</sup> Art. 10º do decreto 4.887/03 e do art. 18º da IN/INCRA nº 57.

Decreto executivo 4.887/03: Art. 9º [...] Parágrafo único. Não havendo impugnações ou sendo elas rejeitadas, o INCRA concluirá o trabalho de titulação da terra ocupada pelos remanescentes das comunidades dos quilombos.

IN/INCRA nº 57: Art. 17º - Concluídas as fases a que se referem os arts. 14, 15 e 16, 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.

Dessa maneira, quando chega nesta etapa, o território já é determinado, assim, foram levantados os registros e cadeia dominial dos imóveis. Caso seja identificado algum vício no título, este pode ser invalidado e a terra titulada sem custo aos cofres públicos. Devendo, portanto, o INCRA fazer mão de todas as medidas cabíveis para retomada do imóvel, seja por desapropriação<sup>132</sup> ou nulidade do título privado.

Ao passo que, caso não identificado nenhum vício no título, sendo este são, bons e plenamente válidos, devem os imóveis serem desapropriados pela leitura articulada do art. 68 do ADCT/CF (emitir-lhes os títulos) com o parágrafo primeiro do art. 216 da CF, relembremos:

**Constituição Federal:** Art. 216º [...]

§1º - O Poder Público, com a colaboração da comunidade, promoverá e protegerá o patrimônio cultural brasileiro, por meio de inventários, registros, vigilância, tombamento e **desapropriação**, e de outras formas de acautelamento e preservação. [...] **(Grifo nosso)**.

Contudo, há quem diga que a Constituição não criou o dever de desapropriação diretamente vinculado ao direito étnico-quilombola, como podemos verificar no parecer da AGU de 1/2006, onde se registra entendimento de que a propriedade coletiva é incondicional e preexistente (CASTILHO, 2007) e, ainda, no parecer da Casa Civil de n.º 1.490/01 conforme registra Sarmiento, o que inclinaria entendimento de que a titulação independeria de desapropriação (2007). Sandra Caseira Cerqueira (2006) reforça esse entendimento dizendo que a Constituição reconheceu a titularidade da posse, não havendo como condicionar a propriedade a prévia indenização inscrita no instituto da desapropriação, onde não seria este o mecanismo mais adequado para a realização do direito quilombola, na verdade, haveria é uma postergação do direito por esta via.

---

<sup>132</sup> A desapropriação é uma limitação de caráter perpétuo, onde a propriedade privada é transferida forçosamente, por interesse social ou utilidade pública, sempre com indenização justa (SILVA, 2005, p. 281).

Antes mesmo de decreto 4.887 de 2003, tem-se notícia de duas de desapropriações de comunidades quilombolas, as quais se deram por decretos estaduais do Governo de Estado do Pará, o primeiro de número 5.382, relacionado a Comunidade “Filhos de Zumbi”, e o segundo de número 5.273, para as comunidades Abuí, Paraná do Abuí, Tapagem, Sagrado Coração e Mãe Cué, ambos do ano de 2002.

O decreto 4.887 internaliza essa proposta e conformar o direito quilombola ao território ao direito à propriedade privada anterior não maculada por vício, pretendendo resguardar direito de terceiro de boa-fé (CASTILHO, 2007). Com isto, o decreto 4.887/03 e a instrução normativa do INCRA autorizou para operacionalizar a desapropriação, regulamentou a questão destacando que toda vez que for identificada sobreposição de territórios quilombolas com terras de propriedade particular, o INCRA deverá realizar vistoria e avaliação das mesmas para posterior desapropriação, mediante justa indenização.

**Decreto executivo 4.887/03:** Art. 13<sup>o</sup> - Incidindo nos territórios ocupados por remanescentes das comunidades dos quilombos título de domínio particular não invalidado por nulidade, prescrição ou comisso, e nem tornado ineficaz por outros fundamentos, será realizada vistoria e avaliação do imóvel, **objetivando a adoção dos atos necessários à sua desapropriação**, quando couber.

§1<sup>o</sup>. Para os fins deste Decreto, o INCRA estará autorizado a ingressar no imóvel de propriedade particular, operando as publicações editalícias do art. 7<sup>o</sup> efeitos de comunicação prévia.

§2<sup>o</sup>. O INCRA regulamentará as hipóteses suscetíveis de **desapropriação**, com obrigatória disposição de prévio estudo sobre a autenticidade e legitimidade do título de propriedade, mediante levantamento da cadeia dominial do imóvel até a sua origem. (Grifo nosso).

**IN/INCRA nº 57:** Art. 21<sup>o</sup> - Incidindo as terras reconhecidas e declaradas em imóvel com título de domínio particular não invalidado por nulidade, prescrição ou comisso<sup>133</sup>, e nem tornado ineficaz por outros fundamentos, a Superintendência Regional do INCRA **adotará as medidas cabíveis visando à obtenção dos imóveis, mediante a instauração do procedimento de desapropriação**. (Grifo nosso).

---

<sup>133</sup> Institutos jurídicos que tem o condão de registrar a invalidade irrevogável da cadeia dominial da terra.

Tanto a Constituição quanto os demais atos normativos infraconstitucionais, quando aplicam o instituto da desapropriação à questão quilombola estão, em verdade, observando as diretrizes internacionalmente consolidadas, já que a Declaração Universal dos Direitos Humanos indicou a impossibilidade de expropriações arbitrárias da propriedade, elevando-a, inclusive, ao patamar de Direitos Humanos.

**Declaração Universal dos Direitos Humanos.** Artigo XVII. [...]

1. Toda pessoa tem direito à propriedade, só ou em sociedade com outros.
2. Ninguém será **arbitrariamente** privado de sua propriedade. (**Grifo nosso**).

O que é reforçado pela Convenção Americana de Direitos Humanos, no seu artigo 21. Vejamos:

Artigo 21º: Direito à propriedade privada

1. Toda pessoa tem direito ao uso e gozo dos seus bens. A lei pode subordinar esse uso e gozo ao interesse social.
2. Nenhuma pessoa pode ser privada de seus bens, salvo mediante o pagamento de indenização justa, por motivo de utilidade pública ou de interesse social e nos casos e na forma estabelecidos pela lei.

De outro lado, o Protocolo Adicional à Convenção de Proteção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais, assinado em Paris em 20 de março de 1952, registrou no artigo primeiro a proteção à propriedade privada, que somente poderia ser limitado em razão de utilidade pública, nas condições previstas em lei, isto quando seja necessário a regulação de bens de interesse público. Com isto, a função social da propriedade ganha previsão internacional. Contudo, antes disso, a Constituição brasileira de 1934 prescreveu que a propriedade não pode ser exercida contra o interesse social e coletivo. Depois a Constituição brasileira de 1946 indicou que o exercício da propriedade é questão complexa e que demanda análise da questão concreta para haver quaisquer tipos de limitação. No diploma constitucional atual, a função social da propriedade demanda a leitura articulada, primeiro a partir da prescrição da propriedade como direito fundamental, no art. 5.º, inciso XXIII, o qual, articulada pelos ditames do art. 170, inciso III, registra que a propriedade tem função social, seja na seara rural (art. 184) seja na urbana (art. 182), conferem possibilidade da desapropriação pelo desvio da função social constitucionalmente prevista.

Na questão quilombola, a Constituição determinou a função social de determinados espaços geográficos ocupados pelas comunidades quilombolas, qual seja, garantia de existência e reprodução dos grupos sociais que compõem a formação histórica e social brasileira. Observando isto, o decreto 4.887/03 cria uma estratégia de entregar a terra aos quilombolas a partir da “desapropriação”. Neste esforço está formalmente preocupado em não fazer que o indivíduo-proprietário seja obrigado a arcar com todo o ônus que deveria ser suportado pela totalidade da sociedade brasileira - aquele perderá a propriedade em prol do bem comum, para tanto, será justamente indenizado.

Por “justa indenização” podemos absorver os núcleos conceituais constitucionais, articulados com a lei 8.629/93, vez que a IN/INCRA 57 expressamente previu a sua regulamentação pelo art. 2, VIII. Embora esta lei regulamente os dispositivos constitucionais referentes à reforma agrária, assim sendo, o poder executivo, em atendimento ao próprio sistema jurídico, incorporou a diretriz para indenização prevista na legislação supramencionada para a questão quilombola, por entender situação análoga para a finalidade. Esta indenização deve refletir o preço atual de mercado do imóvel na sua totalidade, nos termos abaixo descritos.

Constituição Federal: Art. 5º [...]

XXIV - a lei estabelecerá o procedimento para desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, **mediante justa e prévia indenização em dinheiro**, ressalvados os casos previstos nesta Constituição;

Lei 8.629/93: Art. 12º - Considera-se **justa a indenização** que reflita o preço atual de mercado do imóvel em sua totalidade, aí incluídas as terras e acessões naturais, matas e florestas e as benfeitorias indenizáveis, observados os seguintes aspectos: (Redação dada Medida Provisória nº 2.183-56, de 2001)

I - localização do imóvel;

II - aptidão agrícola;

III - dimensão do imóvel;

IV - área ocupada e anciandade das posses;

V - funcionalidade, tempo de uso e estado de conservação das benfeitorias. [...].

O direito à propriedade é considerado inviolável no imaginário liberal e dos direitos individuais no sistema jurídico ocidental, sendo que os proprietários só podem vir a perder a propriedade justificadamente em hipóteses restritas e previstas em lei.

**Constituição Federal:** Art. 5º - Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a **inviolabilidade do direito** à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à **propriedade**, nos termos seguintes: [...]

XXII - **é garantido o direito de propriedade**;

XXIII - **a propriedade atenderá a sua função social** [...]. (Grifo nosso).

Nesse sentido, a desapropriação na matéria quilombola está calcada em dois marcos legislativos internos, o primeiro é o decreto lei 3.365/41, que fala da desapropriação por utilidade pública, o segundo é a lei 4.132/62, que trata da desapropriação por interesse social.

Quando se fala de desapropriação dos territórios quilombolas por utilidade pública, estamos tratando de preservação de monumentos históricos e artísticos, além de sítios naturais e paisagísticos, integrados aos conjuntos urbanos ou rurais. Vejamos:

**Decreto Lei 3.365/41:**

Art. 1º - A **desapropriação por utilidade pública** regular-se-á por esta lei, em todo o território nacional. [...]

Art. 5º - Consideram-se casos de utilidade pública: [...] k) a preservação e conservação dos monumentos históricos e artísticos, isolados ou integrados em conjuntos urbanos ou rurais, bem como as medidas necessárias a manter-lhes e realçar-lhes os aspectos mais valiosos ou característicos e, ainda, a proteção de paisagens e locais particularmente dotados pela natureza [...]. (Grifo nosso).

Corroborando isto, há também a desapropriação por interesse social, que visa a promoção do bem estar social da população quilombola, assim como, a preservação de colônias e povoamentos agrícolas, o que representa a maior parte do estilo de vida e condição social das comunidades quilombolas. A preservação das comunidades e a preservação da cultura quilombola são de interesse da sociedade brasileira, já que é compromisso do Estado preservar a base da diversidade cultural que constitui as raízes da identidade brasileira.

**Lei 4.132/62:**

Art. 1º A **desapropriação por interesse social** será decretada para promover a justa distribuição da propriedade ou condicionar o seu uso ao bem-estar social, na forma [...] da Constituição Federal.

Art. 2º Considera-se de interesse social: [...] III - o estabelecimento e a manutenção de colônias ou cooperativas de povoamento e trabalho agrícola. (Grifo nosso).

Ressaltamos que basta o preenchimento dos requisitos, do decreto-lei 3.365/41 ou da lei 4.132/62, para fundamentar a desapropriação, estes são autônomos e não necessariamente cumulativos, assim sendo, a utilidade pública ou o interesse social podem aparecer simultaneamente em determinadas situações, ou não.

Pela norma de execução conjunta DF<sup>134</sup>/DT<sup>135</sup>/INCRA nº 3, o INCRA orientou os atos da autarquia para a emissão dos decretos de desintrusão por interesse social e utilidade pública, declarando a compatibilidade deste com o Código Florestal, preservação do meio ambiente e reforma agrária, indicando os pareceres e peças a serem produzidas enquanto necessárias, com foco no inventariamento da terra e das benfeitorias, visando preparar a administração pública para a ação de desapropriação. Outrossim, este deve ser lida em integração a instrução normativa 36 de 2006 do INCRA que indica a atuação de vários órgãos no procedimento de desapropriação, como parecer da Divisão de Ordenamento da Estrutura Fundiária, fala como ocorre o procedimento de vistoria do imóvel rural e ainda define o valor do imóvel, indicando ainda a formação do Grupo Técnico de Vistoria e Avaliação, que deve dar publicidade aos procedimentos de avaliação, o qual deve ser realizado em conjunto com a comunidade quilombola.

Em regra, no procedimento de desapropriação (a partir da inteligência da interpretação interligada dos art. 5.º, inciso XXIV, art. 182, §3.º, e art. 184, *caput*, da Constituição Federal), o titular da propriedade só perderia o imóvel depois do recebimento da justa e prévia indenização, a partir do real valor da propriedade e suas benfeitorias, com isto, caso a posse seja turbada antes da indenização, os proprietários teriam direitos petitórios dos instrumentos possessórios e reivindicatórios, para reaver a posse do imóvel. De outro lado, poderia o poder público, uma vez ajuizada a ação de desapropriação<sup>136</sup> e depositado o valor da avaliação (e somente depois disso), mover os instrumentos possessórios para a imissão provisória<sup>137</sup> na posse do imóvel, seja pela desapropriação por utilidade pública (Decreto n.º 3.365/41, art. 15) ou por interesse social (Lei n.º 4.132/62, art. 5). Em

---

<sup>134</sup> Diretor de Ordenamento da Estrutura Fundiária.

<sup>135</sup> Diretor de Obtenção de Terras e Implantação de Projetos de Assentamento.

<sup>136</sup> Mecanismo jurisdicional pelo qual se indeniza o proprietário.

<sup>137</sup> Instituto jurídico pelo qual se confere a posse a outro, em razão de alguma justificativa legalmente prevista. Podemos verificar a aplicação desse instituto para às comunidades étnicas em dois julgados do STF, primeiro a Rec. Ext. 109853/SP, Rel. Min. Néri da Silveira, julgado em 1991 e, depois, nos Embargos de Declaração na Reclamação nº 471, 1ª Seção, Rel. Min. Humberto Gomes de Barro, julgado em 1997.

termos concretos, o poder público não é nada eficaz na proposição das ações, o que prolonga os conflitos agrários e fundiários, assim sendo, a solução hermenêutica introduziu a aplicação do instituto jurídico da afetação na questão quilombola. (SARMENTO, 2007).

Ocorre que a questão da desapropriação não se resolve tão facilmente a questão, pois a posse e propriedade quilombola se pretende enquanto direitos fundamentais em sua proposta essencial, com isto, buscam ocupar um papel diferencial na ordem dos direitos, pretendendo eficácia transformadora, razão a qual a Constituição lhes deu eficácia plena. Contudo, o direito à propriedade privada é também direito humano e, com o registro constitucional, é também fundamental, e isto indica que não há formalmente qualquer hierarquia entre direitos fundamentais, nos termos da teoria do direito e já assentado pela jurisprudência dos tribunais superiores. Em assim sendo, o direito petitorio relacionado às ações possessórias ficaria embargado de ambos os lados (proprietários e comunidades), pois nenhum detém valor superior ao outro, contudo, ambos subordinam as legislações infraconstitucionais em razão da hierarquia constitucional em relação as demais normas que compõem o ordenamento jurídico. Dito isto, chegamos a um empasse hermenêutico, já que nenhuma das regras de antinomia que estão previstas no sistema jurídico detém condições de resolver o problema, restando, para tanto, frente ao choque entre os direitos fundamentais a posse da terra entre a propriedade privada sem vício forma e a posse ancestral da comunidade quilombola, que é aplicar a ferramenta hermenêutica da ponderação, a qual, reforçada pelo instituto da afetação, proveniente do Direito Administrativo, podem nos dar caminhos possíveis para a interpretação do referido contexto interpretativo.

A ponderação é o mecanismo o qual se resolve a colisão entre direitos com revestimento constitucional. Por este busca-se aplicar a razoabilidade e a proporcionalidade na resolução de conflitos constitucionais internos, buscando o máximo salvaguardar ambos os direitos em cotejo, conformando-os reciprocamente (SARMENTO, 2007). A aplicação do método da ponderação indica a necessidade de aplicação de três subprincípios, quais sejam: (1) a adequação, (2) a necessidade ou exigibilidade e a; (3) proporcionalidade em sentido estrito. De acordo com Barroso (1996, p. 209), pela primeira se verifica se a medida demandada é apta a atingir o fim demandado, pela segunda, demanda-se que se verifique se existe meio menos

gravoso para atingir o fim e, ao cabo, cotejar entre o ônus e os benefícios que a ação resultará, aferindo se a interferência é justificável.

Entramos nessa seara da aplicação da ponderação para chegar nesse momento e apresentar a reflexão sobre a aplicação dos subprincípios na questão quilombola, e é Daniel Sarmiento (2007) que faz esse esforço específico, indagando inicialmente se é (1) adequado restringir as ações possessórias dos proprietários privados? Este mesmo responde indicando afirmativamente, já que é meio que garante que a comunidade permaneça na posse da terra e continue existindo. Já em relação a (2) necessidade ou exigibilidade da ação, a indagação perpassa em verificar se existiria ação mais branca? Se caçar o direito subjetivo do proprietário privado é indispensável? A esta o autor diz que não há outra forma frente ao risco de perecimento, assim, é, então necessária. No último elemento (3), o autor indica que os benefícios são inegáveis, pois se a comunidade continua vivendo em seu território e garante-se a proteção do patrimônio histórico, ao mesmo tempo não se retira do proprietário privado o direito de ser indenizado pela sua perda, assim, os benefícios superam os ônus.

De outro lado, ainda que já estejamos convencidos que há uma satisfação constitucional a partir do mecanismo da ponderação, que opera diretamente em nível superior, na ordem constitucional. Podemos ainda indicar outra conexão interpretativa que poderia reforçar a conclusão já encaminhada no parágrafo anterior por Daniel Sarmiento.

A afetação é um instituto do Direito Administrativo que, para Carvalho, é a atribuição que se dá a um bem público com destinação especial de interesse da administração pública, colocando-o a disposição da administração pública imediatamente, estabelecendo, ao mesmo tempo, a indisponibilidade do bem a qualquer outro fim (*apud* GRABNER, SIMÕES, STUCCHI, 2014). Com isto é comum a utilização deste fim para discriminar o interesse público em relação a preservação ambiental, gravando áreas específicas para fins de proteção da biodiversidade, ocorre que seria possível, para tanto, que algumas áreas tenham uma destinação primária dupla, onde o bem cumpre mais de uma finalidade constitucional, onde deveria, portanto, haver uma coordenação e compatibilização entre os mesmos, criando formas de gestão e administração compartilhada, como o é o caso Raposa do Sol, onde há administração conjunta do território entre os povos indígenas, a Funai e o

Instituto Chico Mende. Ocorre que essa compatibilização não é uma soma simples e linear de direitos, mas sim uma forma criativa e possível, que seja tolerante reciprocamente (GRABNER, SIMÕES, STUCCHI, 2014). Há, portanto, compatibilidade entre a preservação ambiental e os direitos culturais das comunidades étnicas, por suas características voltadas para o desenvolvimento sustentável (FIGUEIREDO, 2015b; CASTILHO, 2007; O'DAYER, 2016):

Índios, quilombolas e outras populações tradicionais não podem ser transformado sem ameaças ao meio ambiente fundamentalmente em razão de uma esquizofrenia do Estado brasileiro que, por um lado, reconhece esses povos como fatores imprescindíveis à preservação do meio ambiente, mas, por outro lado, patina entre as concepções do preservacionismo e do conservacionismo, chegando a professar a fé no mito da natureza intocada, em detrimento das visões do socioambientalismo, mais modernas e mais compatíveis com a realidade brasileira (FIGUEIREDO, 2015b).

Com isto, o STF já indicou esta compatibilidade no caso Raposa do Sol (FIGUEIREDO, 2015b), onde a política étnica se acomoda à política de preservação ambiental (CASTILHO, 2007), o que pode ser conferido pela interpretação analógica do inciso III do art. 3, do decreto n. 6.040, que indica que o desenvolvimento sustentável dos territórios das populações tradicionais, com “o uso equilibrado dos recursos naturais, voltado para a melhoria da qualidade de vida da presente geração, garantindo as mesmas possibilidades para as gerações futuras”.

Um dado consolidado no Brasil é a sobreposição de grupos étnicos nas unidades de conservação, as quais tem como objetivo principal a preservação da natureza, onde, por regra, deveria haver a realocação da comunidade, nos termos do art. 42 da lei número 9.985 de 2000. Contudo, a contrário senso, a interpretação jurídica vem inclinando para uma alternativa, uma que não necessite a escolha de um em detrimento de outro, principalmente a partir da criação do Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas (PNAP), previsto no decreto de número 5.758 de 2006, que indicou a pretensão de solucionar essa classe de conflito. De igual modo, o decreto de número 4.339 de 2002, o qual instituiu a Política Nacional da Biodiversidade, estabeleceu enquanto objetivo, no item 11.2.8, a pretensão de ajudar a solucionar os conflitos de sobreposição supramencionado, incluindo aí expressamente os casos onde há comunidades quilombolas.

Lembremos que a instrução normativa 57 do INCRA indicou expressamente a sua pretensão de regular, juntamente com o decreto 4.887, a Convenção sobre a

Diversidade Biológica<sup>138</sup>, onde são expressamente determinadas formas de proteção ao conhecimento e práticas dos grupos étnicos, pois entende que há uma plena compatibilidade entre os grupos étnicos e a preservação da biodiversidade, onde, em verdade, os conhecimentos tradicionais são expressões históricas das adaptações e interações de manipulação entre homem e meio ambiente localmente situadas.

Vale ainda destacar a indicação que a lei 11.516 dá ao ICMBIO, determinando no art. 1, inciso II, o dever de executar políticas de apoio às comunidades tradicionais em unidades de conservação, de mesmo modo, a instrução normativa 26 também do ICMBIO, esta de 2012, prevê a orientação para a composição de termos de compromissos para viabilizar a permanência dos grupos étnicos em seus territórios, buscando assim compatibilizar objetivos, garantir a diversidade e suas formas de organização.

A exemplo do feito, podemos citar as sobreposições de quilombos em Oriximiná em REBio, FLONA e outros institutos de proteção ambiental (MADEIRA FILHO, MOTTA RIBEIRO, SIMON *et al*, 2019), o que é reforçado por Scalco e Gontijo, quando indicam que esta sobreposição é fenômeno reiterado e que as atividades destes são de baixo impacto, baixo uso de insumos e pouca mecanização, e não só, a atividade quilombola reforça a biodiversidade, através do conhecimento de manejo histórico, os quais são compatíveis com o SNUC<sup>139</sup> (2019). A existência de grupos étnicos, portanto, determina em verdade uma dupla afetação e a necessidade de pensar a já citada gestão compartilhada.

Assim sendo, a decretação da afetação pode ser utilizada para retirar o direito petitorio dos proprietários, já que, em prol do direito fundamental quilombola se restringe o direito subjetivo do proprietário particular aos instrumentos possessórios contra as comunidades quilombolas. Com a afetação, a posse ou retomada da posse pela comunidade quilombola não fica condicionada ao pagamento da desapropriação, como já citamos. O benefício aqui é a realização de pronto do direito constitucional e a continuidade da comunidade no seu território, mantendo e preservando as tradições. Restando ao proprietário somente o direito subjetivo de postular o recebimento da indenização, já que a afetação tem o poder de impedir a volta da propriedade ao titular seu individual, o que se justifica porque o poder público não disponibiliza recursos

---

<sup>138</sup> Já internalizada pelo direito brasileiro, conforme já destacado.

<sup>139</sup> Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza.

para as desapropriações e já que a Advocacia-Geral da União (AGU<sup>140</sup>) não move as ações de desapropriação (SARMENTO, 2007).

Daniel Sarmento entende que a Constituição teria afetado diretamente as terras ocupadas pelas comunidades quilombolas, principalmente porque são condição de existência e reprodução delas, impedindo qualquer pretensão de reivindicação das terras pelos proprietários individuais (2007). Seria um tipo de afetação relacionado aos direitos culturais das minorias.

Lembremos que o STF, no caso Raposa do Sol (Pet. 3388), indicou expressamente que os direitos reais previstos no Direito Civil são categorias estranhas a posse tradicional indígena. Assim sendo, há uma forte inteligência, tanto da ordem principiológica, acionada pela ponderação, que se soma a justificativa da afetação, que se canaliza por via dupla na questão quilombola, a qual encaminha entendimento sólido para a suspensão dos direitos petítórios descolado do diploma civilista.

Contudo, a acomodação da afetação dupla não se dá de forma tão tranquila e em sonoridade copular, conforme asseveram Marcelino Conti, Wilson Madeira Filho e Lilian Braga, quando registram os descompassos interinstitucionais no contexto das comunidades quilombolas de Oriximiná, onde já se consolidou comandos judiciais para titulações das comunidades, mas o ICMBIO continua resistente a interpretações restritivas do sistema jurídico, indicando que deveria haver a desafetação das áreas de preservação ambiental sobrepostas às ocupações quilombolas, e que o feito deverá ser feito por lei, a depender da atuação do parlamento. Enquanto isto, o ICMBIO indicou, a título precário<sup>141</sup>, que as comunidades quilombolas de Oriximiná assinassem e se submetessem ao órgão a partir de Termos de Compromisso de Uso Múltiplos, as áreas de proteção integral e, Contrato de Concessão de Direito Real de Uso (CCDRU), para as Unidades de Conservação de uso sustentável. Ocorre que se operou uma subordinação da posse e direito quilombola aos signos da proteção ambiental, como se o direito étnico aqui fosse inferior ao direito quilombola. Ainda que o CCDRU não seja um contrato de adesão, como assevera os autores supramencionados, acabam, creiamos, por limitar e forçar a comunidade a negociar seu modo de viver, ser e fazer por vias tortas que ainda não satisfazem a integralidade do direito étnico (SOUZA, MADEIRA FILHO, BRAGA, 2020). Ainda assim, a situação

---

<sup>140</sup> É o órgão responsável pela promoção e representação da administração pública federal, tem funções contenciosas e consultivas.

<sup>141</sup> Chamamos de precário, em termos jurídicos, aquilo que é temporário - não definitivo.

demonstra contextos e interfaces que permitem avanços na direção da penetração da ideia da dupla afetação compatível e integrada às práticas dos órgãos públicos.

Tanto no contexto das comunidades quilombolas de Oriximiná, quando no caso do Quilombo do Tambor no Rio dos Pretos (município de Novo Airão/AM), foram acionados os procedimentos de mediação, contudo, no caso de Oriximiná o procedimento foi arquivado porque não logrou convergir para acordo (SOUZA, MADEIRA FILHO, BRAGA, 2020), e no caso do Quilombo do Tambor, a extinta SEPPIR e a FCP realizam os acordos e somente depois consultaram a comunidade. Alfredo Wagner diz que essas mesas de negociação passaram a preencher o lugar do dever de consulta à comunidade, contudo se realiza a partir de representantes, o que passou ainda a condicionar as delimitações, onde o acordo é sempre pela contração e redução da terra quilombola (ALMEIDA, 2016).

Podemos perceber que o decreto 4.887 não ignorou a possibilidade da sobreposição entre a afetação ambiental e a afetação étnica, pelo contrário, fez registrar o art. 11, comandando um processo de negociação e acomodação dos interesses do estado e das comunidades:

Decreto 4.887: Art. 11º - Quando as terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos estiverem sobrepostas às unidades de conservação constituídas, às áreas de segurança nacional, à faixa de fronteira e às terras indígenas, o INCRA, o IBAMA, a Secretaria-Executiva do Conselho de Defesa Nacional, a FUNAI e a Fundação Cultural Palmares tomarão as medidas cabíveis visando garantir a sustentabilidade destas comunidades, conciliando o interesse do Estado.

Uma vez titulada a comunidade remanescente quilombola e se, ainda assim, for verificado que as terras estejam ocupadas pela clientela da reforma agrária, o INCRA fica incumbido de acionar os meios administrativos cabíveis para desintrusão do imóvel, indenizando as benfeitorias de boa-fé e providenciando a realocação daquelas famílias.

Decreto executivo 4.887/03: Art. 14º - Verificada a presença de ocupantes nas terras dos remanescentes das comunidades dos quilombos, o INCRA acionará os dispositivos administrativos e legais para o reassentamento das famílias de agricultores pertencentes à clientela da reforma agrária ou a indenização das benfeitorias de boa-fé, quando couber.

Depois da titulação, por determinação do art. 16 do decreto 4.887, fica a Fundação Cultural Palmares (FCP) responsável por fornecer assistência jurídica à comunidade quilombola contra esbulhos e turbações, garantindo a integridade territorial dos quilombolas em face das ações de terceiros, devendo está ainda prestar assessoramento aos órgãos da Defensoria Pública quando esses representarem em juízo as comunidades quilombolas, principalmente prestando informações, dados e estudos relativos a questão quilombola no Brasil, já que, em tese, é esta a instituição pública com mais aptidão e vocação para organizar e levantar as informações sobre os quilombos no Brasil<sup>142</sup>.

O título será conferido à Associação<sup>143</sup> Quilombola, registrando o território mediante outorga de título pró-indiviso<sup>144</sup> e coletivo<sup>145</sup>, com cláusula de inalienabilidade<sup>146</sup>, imprescritibilidade<sup>147</sup> e impenhorabilidade<sup>148</sup>, conforme imputações legais. Vejamos:

**Decreto executivo 4.887/03:** Art. 17º - 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**. (Grifo nosso).

<sup>142</sup> Vale aqui a suposição e desconfiança, já que os órgãos, entes e instituições públicas ganham contorno e perfil a partir da forma de gestão e das inclinações políticas que os gestores indicados promovem. Atualmente a FCP é presidida por Sérgio Camargo, que critica o movimento negro e as religiões de matriz africana, indicou que no Brasil o racismo é “nutella”, que o racismo é uma narrativa da esquerda (SAMPAIO, 2020). O atravessamento de níveis racistas como o observado em Camargo demonstra bem como a ação do Estado, ou feitas em nome do Estado, se dá a partir da conversão de inclinações que partem da seara privada, ou de grupos de interesse particular, mas que constroem e compõem o próprio Estado (RAMOS *apud* DA SILVA, 2016).

<sup>143</sup> No caso das comunidades quilombolas, os seus membros devem promover a regularização formal de uma associação, o que significa constituir um sujeito de direito, pessoa jurídica, conforme e nos termos do Código Civil (artigos 45 a 55), criando noções de responsabilidade, administração, causas de extinção, disposição e gestão de patrimônio. Neto destaca que este nível de organização e forma de constituição era estranho as comunidades quilombolas e que violariam sua própria organização originária (NETO, 2014; NASCIMENTO, BATISTA, NASCIMENTO, 2016). Contudo, ainda que possamos assimilar esta perspectiva, entendemos que o nível de articulação entre os movimentos sociais quilombolas, entre si e com o movimento negro, constituíram uma certa inteligência compartilhada que vem sendo incorporada no repertório de luta que, como já tratamos, vai incorporando performances e traquejos na constituição contínua do conflito e luta.

<sup>144</sup> Bens não suscetível a divisão; O possuidor tem direito na porção total da coisa, sem saber qual a parcela lhe compete.

<sup>145</sup> Os direitos coletivos são indivisíveis, são aqueles os quais diversas pessoas estão ligadas a uma mesma relação jurídica, sendo os sujeitos indeterminados, porém determináveis.

<sup>146</sup> Aquele bem que não pode ser alienado, ou seja, não pode ser transmitido a outrem.

<sup>147</sup> O exercício do direito não fica submetido à prescrição, ou seja, não se pode perder o direito pela ausência de exercício do mesmo.

<sup>148</sup> Imunidade concedida a determinados bens, que os tornam insuscetíveis de apreensão ou sequestro para fins de execução judicial.

**IN/INCRA nº 57:** Art. 24º - O Presidente do INCRA realizará a titulação mediante a **outorga de título coletivo e pró-indiviso** à comunidade, **em nome de sua associação legalmente constituída**, sem nenhum ônus financeiro, com obrigatória inserção de **cláusula de inalienabilidade, imprescritibilidade e de impenhorabilidade**, devidamente registrada no Serviço Registral da Comarca de localização das áreas. (Grifo nosso).

Enquanto ato derivativo da titulação, há necessidade de pensar os atos de registros imobiliários que, para Castilhos, este registro no INCRA e no Cartório imobiliário é estrutura que confere maior segurança jurídica e validade aos títulos (2007), principalmente contra o assédio de terceiros. Então, antes da modulação atual, a MP 2.216-37 de 2001, que alterou a lei 7.668/88, tinha dado a FCP (art. 2, PU) a incumbência de realizar os atos necessários para o registro dos títulos nos cartórios imobiliários. Depois, com o decreto 4.887, essa incumbência passou para o INCRA, como se pode conferir a menção ao registro nos artigos 22 e 17 deste decreto e na Instrução Normativa 57 do INCRA, nos artigos 5, 25 e 27. Vale anotar que o registro será de incumbência do INCRA, que o fará sem qualquer ônus para as comunidades.

Ocorre que o INCRA é uma autarquia vocacionada para a regularização fundiária rural, com isto, de um lado, suas categorias censitárias são “estabelecimento” e “unidade de exploração, que são indicados no senso agropecuário, de outro lado, as categorias tributárias são “imóvel rural” e “unidade de domínio”, com isto o INCRA cria designação “ocupações especiais” para definir o imóvel rural designado como “terra de uso comum”. Por ocupação especial o INCRA designa àquela que indica raízes profundas, laços de solidariedade, autodefinição, consciência ambiental e identidade própria, os quais, através dos “laudos fundiários” (inseridos no RTID), vão atualizar o próprio INCRA (ALMEIDA, 2008).

Os sítios históricos encontrados no território e os documentos identificados em poder da Associação ou qualquer quilombola deverão ser obrigatoriamente informados ao IPHAN (Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional) e, além disso, a Fundação Cultural Palmares deverá instruir processo de tombamento e zelar pela preservação do patrimônio cultural brasileiro lá encontrado.

**Decreto executivo 4.887/03:** Art. 18º - Os documentos e os sítios detentores de reminiscências históricas dos antigos quilombos, encontrados por ocasião do procedimento de identificação, devem ser comunicados ao IPHAN. Parágrafo único. A Fundação Cultural Palmares deverá instruir o processo para fins de registro ou

tombamento e zelar pelo acautelamento e preservação do patrimônio cultural brasileiro.

**IN/INCRA nº 57:** Art. 30º - A Superintendência Regional do INCRA encaminhará à Fundação Cultural Palmares e ao Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional todas as informações relativas ao patrimônio cultural, material e imaterial, contidos no RTID

Uma vez titulado, o Comitê Gestor deverá elaborar no prazo de 90 dias um “plano de etnodesenvolvimento” destinado à comunidade titulada, além disso, viabilizar o acesso prioritário a linhas especiais de financiamentos, de assistência técnica e de tratamento preferencial as comunidades tituladas.

**Decreto executivo 4.887/03:**

Art. 19º - Fica instituído o Comitê Gestor para elaborar, no prazo de noventa dias, plano de etnodesenvolvimento, destinado aos remanescentes das comunidades dos quilombos, integrado por um representante de cada órgão a seguir indicado: [...]

Art. 20º - Para os fins de política agrícola e agrária, os remanescentes das comunidades dos quilombos receberão dos órgãos competentes tratamento preferencial, assistência técnica e linhas especiais de financiamento, destinados à realização de suas atividades produtivas e de infraestrutura.

Ao fim do decreto 4.887/03, o art. 23º evidencia que as despesas decorrentes da aplicação deste decreto correrão por “[...] conta das dotações orçamentárias consignadas em lei orçamentária anual para tal finalidade, observados os limites de movimentação e empenho e de pagamento”. O que significa que a condição e aplicação, no que se refere às desapropriações, estão sujeitos ao *quantum* de recurso o Congresso Nacional destina a este fim na Lei Orçamentária.

Toda esta arquitetura legislativa visa resguardar um direito étnico-quilombola que deve ser lido juntamente com outros compromissos mais amplos. Quando estamos falando de comunidades quilombolas, estamos tratando de grupos dotados de fragilidade social e que dependem da terra enquanto meio de sobrevivência, seja físico, econômico ou cultural. Portanto, os direitos devem ser lidos dentro da esteira dos pactos internacionais e da própria Constituição.

O Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais de 1966, o Brasil comprometeu-se a resguardar o direito à moradia, à saúde, à alimentação, às vestimentas, à educação e a melhoria contínua do nível de vida de toda pessoa, principalmente àquelas tradicionalmente espoliados e restringido no acesso a direitos, o que logicamente se aplica aos grupos étnicos, tais como no caso quilombola.

A Convenção Internacional sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação Racial, de 1968 (internalizado pelo decreto executivo 65.810 no direito brasileiro), consagrou o pleno exercício dos direitos e liberdades dos grupos raciais, buscando romper ideais de superioridade baseado na raça, descendência, origem nacional ou etnia, indicando ainda objetivo de assegurar progresso a todos os grupos raciais ou étnicos, devendo os Estados garantir sua proteção e o gozo dos direitos humanos e das liberdades.

Não obstante, a já citada Convenção 169 da Organização internacional do Trabalho sobre os Povos Indígenas e Tribais e a Declaração Universal dos Direitos Humanos consagraram, enquanto obrigação do Estado, à garantia da propriedade às comunidades no art. 14, item 1, o qual é inteiramente compatível com o direito de propriedade. A articulação do art. 68 do ADCT, com o decreto 4.887 é formalmente compatível com o direito de e a propriedade, pois, ao cabo, o que se confere as comunidades quilombolas é lhe dar o título, ou seja, dando-lhe a propriedade. Trata-se de um projeto de justiça social que visa reverter processos históricos de injustiça e violações de direitos de várias ordens, retirando a propriedade individual e reconhecendo-a como propriedade coletiva. O direito quilombola não é contrário a propriedade, só categoriza na sua inclinação e previsão coletivista e não individual, como ordinariamente ocorre na lógica do direito liberal.

Na leitura do art. XVII, item 1, da Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH), diz que a “Toda pessoa tem direito à propriedade, só ou em sociedade com outros”. Então se o radical “toda” é universalizante, pretende, portanto, alcançar progressivamente o maior número de pessoas por um lado, então, o deslocamento da terra de um ou alguns indivíduos (ordinariamente latifundiários) é, em verdade, a expressão da execução do DUDH que, na sua versão final, apresenta sua formatação em sociedade, ou seja, na exata formatação que previu o decreto 4.887, quando expressa o conteúdo constitucional do “título” do art. 68 do ADCT.

O direito ao acesso à terra é corolário para execução de outra miríade de direitos, tais como o direito à moradia, à alimentação, à saúde, ao bem estar, ao vestuário, ao trabalho digno, à conservação do patrimônio cultural, ao exercício da religiosidade, à proteção e preservação dos valores culturais, à saúde e educação, entre outros, os quais só podem se concretizar a partir do acesso à terra, que lhes dá

o ponto de partida, que é a condição de possibilidade de existir, para, depois, organizarem-se para buscar direitos relacionados a cidadania.

Há ainda um sistema internacional que pode direta ou indiretamente fundamentar o direito étnico e a sua interpretação nos sistemas jurídicos estatais. Podemos citar a Declaração Universal dos Direitos Humanos para destacar elementos e direitos relacionados ao eixo da dignidade, onde poderíamos descolar interpretação analógica complementar ao direito étnico, mas também a todos os direitos inseridos na seara dos direitos humanos.

#### Declaração Universal dos Direitos Humanos

Artigo XXV: 1. Toda pessoa tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e a sua família saúde e bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis, e direito à segurança em caso de desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência fora de seu controle.

Aqui podemos dizer que o DUDH destacou um rol de direitos universal a todos os sujeitos, independente onde estejam e sua condição no mundo. Na leitura dos direitos étnicos a partir disto, poderíamos dizer que a entrega da terra às comunidades quilombolas são condição de possibilidade para a estruturação dos núcleos familiares que as compõe, sendo essencial para os laços de solidariedade entre os comunitários. Para além, é da terra que tiram seu sustento e o subsídio para alimentação, vestimenta e outras necessidades. Também a terra titulada é foco nodal enquanto unidade territorial para pensar políticas públicas e serviços do estado, buscando satisfazer outras esferas dos direitos relacionados à cidadania.

A Convenção 169 da OIT, por sua vez, de forma complementar e harmônica reforçaria o sistema de proteção dos grupos étnicos, indicando que os estados criem sistemas de proteção, disponibilizando serviços básicos que lhes garante dignidade, tais como serviços de saúde e educação.

#### Convenção 169 da OIT

Art. 20. 1. Os governos deverão adotar, no âmbito da legislação nacional e em cooperação com os povos interessados, medidas especiais para garantir **aos trabalhadores pertencentes a esses povos uma proteção eficaz** em matéria de contratação e condições de emprego, na medida em que não estejam protegidas eficazmente pela legislação aplicável aos trabalhadores em geral [...].

Art. 25. 1. Os governos deverão zelar para que sejam **colocados à disposição dos povos interessados serviços de saúde**

**adequados** ou proporcionar a esses povos os meios que lhes permitam organizar e prestar tais serviços sob a sua própria responsabilidade e controle, a fim de que possam gozar do nível máximo possível de saúde física e mental [...].

Art. 26º. Deverão ser adotadas medidas para garantir aos membros dos povos interessados a **possibilidade de adquirirem educação** em todos os níveis, pelo menos em condições de igualdade com o restante da comunidade nacional. (Grifo nosso).

O alicerce constitucional brasileiro permite uma associação direta dos pressupostos de dignidades registrados em nível internacional, já que a Constituição Federal brasileira indica seu fundamento expresso na dignidade (art. 1, inciso III), determinando enquanto objetivo a pretensão de erradicar a pobreza e a marginalização (art. 3, inciso III), respeitando a autonomia dos povos (art. 4, inciso III) e pela prevalência dos direitos humanos (art. 4, inciso II).

Nos parece também crível entender que o *caput* do artigo quinto e sexto da Constituição Federal é a expressão máxima das diretrizes dos direitos humanos, pois registra um rol de liberdades e garantidas individuais e sociais, das quais podemos a liberdade de crença e dos locais de culto/liturgia (art. 5, inciso VI), os quais se aplicam, por óbvio aos grupos étnicos. De outro lado, a previsão de um grupo de direitos sociais como “a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados [...]” (art. 6, CF). Parece também tautológico dizer que o artigo sétimo da Constituição, quando fala dos direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, “além de outros que visem à melhoria de sua condição social”, permitem incorporar as comunidades negras rurais e os quilombos urbanos nesse sistema de proteção.

Então se consideramos que o quilombo guarda fragmento histórico da nossa formação identitária, podemos, portanto, dizer que por força do artigo 23 da CF, devem os entes federativos proteger bens, documentos, monumentos, paisagens naturais que sejam de valor histórico, protegendo sua integridade e promovendo sua valorização enquanto artefato cultural. No artigo supramencionado, que fala das atribuições dos entes federativos creiamos valer destacar que: o inciso V registra o dever de proporcionar acesso aos meios de cultura e educação; o inciso IX destaca o dever de os entes promoverem programas de construção de moradia e saneamento e; o inciso X, o dever destes entes de combater a pobreza e os fatores de marginalização. Ora, é claro e expresso o compromisso constitucional com os

desfavorecidos, inserindo-se aí os grupos étnicos como um todo, incluindo os quilombolas.

Já citamos que o Brasil ratificou o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos, que já incorpora o sistema jurídico interno (Decreto 592), neste podemos indicar ainda o artigo 27, que estabelece o dever dos estados de estrutura um sistema de proteção para as minorias étnicas, o qual garante que estas tenham a garantia de ter, conjuntamente com a sua coletividade, sua vida cultural protegida:

Decreto executivo 592/92

Art. 27. Nos Estados em que haja minorias étnicas, religiosas ou linguísticas, as pessoas pertencentes a essas minorias não poderão ser privadas do direito de ter, conjuntamente com outros membros de seu grupo, sua própria vida cultural, de professar e praticar sua própria religião e usar sua própria língua.

Na perspectiva de maior concretização do direito quilombola, e buscando viabilizar uma atenção integrada das comunidades, a SEPPIR criou processos de aproveitamento e integração de políticas já existentes, como o acesso ao Bolsa Família e o Programa Luz para todos. (PRIOSTE, 2015, p. 19).

Nesta esteira, o decreto executivo 6.261/07, com apenas dez artigos, criou o “Programa Brasil Quilombola”, o qual determina uma agenda de compromissos do Estado, os quais deverão ser observados na estruturação desse sistema de proteção, principalmente focalizado na melhoria das condições de vida e de acesso à bens e serviços (art. 1), os quais englobam o dever do estado para com a viabilidade do acesso à terra às comunidades quilombolas, fornecimento de infraestrutura e qualidade de vida, inclusão produtiva e desenvolvimento local e acesso à cidadania (art. 2). Com especial atenção àquelas comunidades com maiores níveis de violência, baixa escolaridade e situação de vulnerabilidade (art. 3). Foi ainda previsto o Comitê Gestor da Agenda Social, com composição plural interministerial para pensar e implementar a política quilombola no Brasil, contudo, Verдум diz que a Agenda Social Quilombola (ASQ) antecedeu o Programa Brasil Quilombola em quatro meses (VERDEUM, 2011), detém caráter deliberativo e gestor (MDS...), e norteia-se por metas e ações a serem empenhadas pelo Governo Federal, com fim de garantir acesso a direito e promover a cidadania aos quilombolas (FCP...), atualmente não se tem notícia de suas ações por falta de informações públicas sobre o mesmo.

O principal eixo de debate público é a mobilização social pela titulação do território, por três razões básicas: (1) porque a condição de sujeito de direito se dá pela via fundiária; (2) porque a questão fundiária é a via a qual se mobilizam iniciativas contrárias e; (3) porque a garantia de permanência na terra é condição da sobrevivência da comunidade. (FIGUEIREDO, 2015).

Neste mesmo sentido, o Plano Nacional de Direito Humanos (PNDH-3)<sup>149</sup>, que representa um diagnóstico das situações dos direitos humanos no Brasil e procura identificar os principais obstáculos para sua efetivação, criando orientação e diretrizes para defesa e promoção destes. De uma forma geral, o PNDH é uma orientação voltada para o fortalecimento da democracia e dos direitos humanos, associando ao dever de o Estado desenvolver e fomentar políticas que promovam o desenvolvimento sustentável, proteção das populações vulneráveis, buscando combater as desigualdades estruturais, colocando o sujeito central e merecedor de dignidade e reconhecimento. Contudo, de forma expressa, a questão quilombola aparece enquanto orientação para o Estado, no sentido de: propiciar infraestrutura e projetos às comunidades; geração de renda, emprego e políticas públicas para combate à pobreza das comunidades; produção da igualdade; emissão de documentação básica; assegurar a posse e procedimento de regularização territorial; expandir programas de saúde.

No eixo orientador II, diretriz 4, o PNDH-3<sup>150</sup> destaca a necessidade de pensar “modelo de desenvolvimento sustentável, com inclusão social e econômica, ambientalmente equilibrado e tecnologicamente responsável, cultural e regionalmente diverso, participativo e não discriminatório”. Com isto, o objetivo estratégico I a esta diretriz é a implementação da política pública, descrevendo ainda, enquanto ação programática, a garantia que os grandes empreendimentos e projetos resguardem os direitos das comunidades étnicas (ação i) e ainda buscar integrar políticas de geração de emprego e renda que seja capaz de combater a pobreza nas comunidades quilombolas (ação j). No eixo orientador III, que trata da universalização de direito em

---

<sup>149</sup> O PNDH-3 representa um conjunto de diretrizes para a ação do Estado, este então detém caráter orientador e não necessariamente vinculativo a ação administrativa. Contudo, resolvemos citá-los neste capítulo, tendo em vista que seu texto é oriundo de decreto regulamentar da presidência da república, o que lhe dá roupagem de norma de Direito inserida na hierarquia do ordenamento jurídico. É, portanto, uma norma jurídica que contribui ao telos interpretativo do sistema e das demais normas do sistema jurídico.

<sup>150</sup> O anexo do PNDH3 é estruturado em Eixos Orientadores, os quais são subdivididos em Diretrizes, as quais são instruídas por Objetivos Estratégicos, nos quais são previstas Ações Programáticas.

contextos de desigualdade, vai apontar para a aceleração de implementação de políticas compensatórias que estimulem a inclusão de grupos vulneráveis, onde estão expressamente previstas as populações negras e quilombolas, além de outras minorias. Nesse eixo, a diretriz sétima vai indicar a pretensão de universalizar direitos relacionados a cidadania, onde indica no objetivo estratégico I, a regularização dos registros cíveis e acesso à documentação básica, estabelecendo como ação programática a emissão destes documentos às comunidades quilombolas. Já no objetivo estratégico III, está indicado a garantia do acesso à terra e ao direito à moradia dos grupos marginalizados, onde se deve assegurar, peça ação programática “e”, a garantia de posse à terra e a titulação, respeitando os sítios de valor simbólico e histórico. No objetivo estratégico IV, que trata da ampliação do acesso ao sistema de saúde, resta destacado a expansão de serviços de saúde com enfoque a prevenção e diagnóstico prévio à população quilombola (ação a). Na diretriz 9 é destacado o combate às desigualdades estruturais, registrando a igualdade e proteção ao direito das populações negras, tendo como ação programática o fortalecimento das políticas públicas nas comunidades quilombolas (ação f) e fortalecer os mecanismos de reconhecimento de seus direitos específicos (ação g).

Então o Programa Brasil Quilombola, associando uma agenda quilombola e as orientações do PNDH apresentam diversas interfaces com políticas sociais já existentes, visando o atingimento de suas metas a partir de ações integradas.

Vale ressaltar que na trama hermenêutica para o processo de interpretação e organização da legislação e direitos quilombolas no Brasil, conforme vem sendo tracejada aqui, através das costuras entre movimentos interpretativos tanto em nível nacional quanto internacional, podemos lastrear as interpretações dos tribunais no seguinte sentido: Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) da Organização dos Estados Americanos (OEA)<sup>151</sup>, como o caso dos Maroons do Suriname, onde foi determinado que àquele Estado reconheça os direitos territoriais dos Saramaka (CIDH, 2006); Caso na Corte Interamericana de Direitos Humanos, que enfrentou o caso das Comunidades Negras da Cuenca de Río Caricaca da Colômbia, reconhecendo o direito ao território coletivo e a aplicação da Convenção 169 da OIT<sup>152</sup>, o que se repetiu nos casos dos Moiwana do Suriname em 2005, que ressaltou

---

<sup>151</sup> Organização a qual o Brasil é filiado e signatário.

<sup>152</sup> Sentença T-955/03

o direito da integridade pessoal, a moradia e a propriedade da comunidade (TRECCANI, 2015); Tribunal Regional Federal da 4ª Região (Sul), que declarou constitucional o decreto 4887/03 (TRF4, 2008). E ainda, adiantando também aqui o desfecho da ADIn 3239, que considerou o decreto 4.887 constitucional.

Em 2005, na Convenção Geral da Organização das Nações Unidas para Educação, a Ciência e a Cultura, elaborou a Convenção sobre a Proteção e Promoção da Diversidade das Expressões Culturais, o qual foi internalizado no Brasil pelo decreto executivo 6.177, que tem como objetivo proteger a diversidade das expressões culturais, prevendo um conjunto de ações para fortalecer e preservar sua existência. Suas diretrizes indicam o respeito aos direitos humanos, acesso equitativo aos serviços e o desenvolvimento sustentável, indicando o dever dos estados na elaboração de ações e políticas para atendimento da finalidade prevista na citada convenção. Vale destacar a criação de um fundo internacional para a diversidade cultural, com aplicação dos recursos propriamente em países em desenvolvimento. É interessante destacar que por diversidade cultural, o art. 4 destacou aquelas expressões, formas e conteúdos que resultam dos grupos sociais e a partir dele se replicam e perduram, por tal razão, esse diploma internacional vai subsidiar a interpretação dos direitos culturais no Brasil, inclusive, do direito quilombola.

Vale destacar aqui o movimento que as nações dos Andes concretizaram a partir da formulação consolidadas na Carta Andina para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos, em 2002, onde no artigo 32, declaram sua condição diversa, plural e que se compromete a se mobilizar para proteção das identidades culturais através, conforme item 33, a formular políticas sociais específicas. Isto, por si, já demonstra o caminho que os nossos vizinhos vêm adotando nas trilhas dos direitos humanos, segundo Girolamo Treccani (2015).

Vale aqui abrir um parêntese para apresentar uma discussão jurídica que se desenvolve nos tribunais, que está relacionado ao que se convencionou chamar de “marco temporal”, com este termo pretende-se determinar um tempo histórico e linear o qual a comunidade deveria estar no exercício da posse para ser esta considerada válida e, portanto, legitimada enquanto pretensão apoiada e reforçada pelo sistema do Direito. Com nítida evidencia, o decreto 3.912 operou essa questão em 2001, indicando a necessidade da posse na data da promulgação da Constituição Federal de 1988. Essa mesma lógica é aplicada no julgamento, em 2013, do conhecido caso,

que tramitou no STF, da Raposa do Sol<sup>153</sup>, que representou uma guinada interpretativa na corte, já que o entendimento consolidado até então descartava o marco temporal como elemento determinante, como se pode verificar no caso dos Pataxós Hã-Hã-Hãe, onde o STF que garantiu o direito ao território ainda que as comunidades indígenas não estivessem ocupando a terra na data da promulgação da CF, com isto, declarou-se nulos todos os títulos privados na Reserva Indígena Caramuru-Catarina-Paraguaçu, como se pode conferir na ementa<sup>154</sup> consolidada pelo STF<sup>155</sup>, onde, no seu item 8, expressamente indica que “a baixa demografia indígena na região em conflito em determinados momentos históricos, principalmente quando decorrente de esbulho perpetrados por forasteiros, não consubstancia óbice ao reconhecimento do caráter permanente da posse [...]”.

Embora o STF venha reafirmando que o marco temporal não se trata de uma orientação vinculativa<sup>156</sup>, a Segunda Turma<sup>157</sup> do STF vem replicando o marco temporal, como o fez quando declarou nulo o processo administrativo de demarcação da Terra Indígena Guyraroka (Guarani Kaiowá do MS)<sup>158</sup> e Caso Limão Verde (Terena do MS).

No caso dos Guarani Kaiowá, discute-se a anulação do procedimento administrativo de titulação, onde podemos ver claramente a inclinação dos ministros do STF, já que no Recurso ao Mandado de Segurança de número 29.087, o ministro Gilmar Mendes registrou<sup>159</sup> em seu voto, consagrou o marco temporal:

[...] 2. A data da promulgação da Constituição Federal (5.10.1988) é referencial insubstituível do marco temporal para verificação da existência da comunidade indígena, bem como da efetiva e formal ocupação fundiária pelos índios. 3. Processo demarcatório de terras indígenas deve observar as salvaguardas institucionais definidas pelo Supremo Tribunal Federal na Pet 3.388 (Raposa Serra do Sol) [...]

<sup>153</sup> Ação Popular, tombada pelo STF como “Pet. 3.388/RR”, que tramitou desde 2005, tendo sido julgada em 2013 naquela corte.

<sup>154</sup> Chama-se “ementa” o resumo do julgamento, que se organiza em itens que resumem e condensam a decisão tomada de forma colegiada.

<sup>155</sup> Ação Cível Originária, no STF, de número n. 312/BA.

<sup>156</sup> Não obriga a administração pública e nem a outros juízos.

<sup>157</sup> Os ministros do STF se distribuem em duas turmas, cada uma destas com cinco ministros, por onde tramitam as ações que não demandam a declaração de inconstitucionalidade de leis, pois só estas últimas são de competência do plenário, que é reunião de todos os ministros.

<sup>158</sup> Ação Rescisória (AR) n. 2686, de 24 de abril de 2018 e no Recurso em Mandado de Segurança (RMS) n. 29.087.

<sup>159</sup> No caso, o relator proferiu voto detalhado, o qual foi acatado pelos ministros-pares em 2014, dos quais só Gilmar Mendes havia negado provimento ao Mandado de Segurança.

Com isto, restou vencido o ministro-relator Lewandowski, culminando na anulação dos procedimentos de titulação já realizados até aquela data, paralisando a titulação e agravando as condições materiais de existência do grupo Guarani Kaiowá e intensificando os conflitos locais. Entretanto, irresignada, a Comunidade ainda acionou outro recurso processual, movendo nova ação junto ao STF, qual seja, Ação Rescisória (AR) de número 2686, que visava atacar a decisão do RMS citado acima, contudo, o seguimento da ação foi negado pelo ministro Luiz Fux e Cármen Lúcia, onde ainda aguarda posição do ministro Fachin que pediu vistas<sup>160</sup>. Contudo, no processo já se consolidou entendimento de que fora eleita a via formal inadequada para acatar decisão já transitada e julgada. Entretanto, na questão quilombola, o STF rechaçou o marco temporal, como bem se pode verificar nos debates do plenário, principalmente com a intersecção de Alexandre de Moraes, o qual falaremos na parte III - entendimento já consolidado. Outrossim, vale registrar que Duprat (2002) diz que a Constituição não autorizou a criação de marcos temporais, tendo, por exemplo, o decreto 3.912 reduzido a extensão do art. 68 do ADCT/CF, invadindo esfera de lei e sendo, portanto, inconstitucional.

De outro lado, no julgamento da ADIn 3.239, o marco temporal foi enfrentado pelos ministros do STF, principalmente com a divergência aberta por Dias Toffoli, e que vamos tratar na próxima parte deste trabalho, que entendia para criação de marco temporal, mas vale já adiantar que a tese apresentada por Fachin, de que são imprestáveis os marcos temporais de 1888 e 1988 foi compartilhada pela maioria dos ministros que votaram, contudo, nenhuma referência foi consolidada na ementa do julgado, deixando uma orientação da posição interpretativa dos ministros da corte, mas sem fixação expressa.

Importante registrar que a Lei de Diretrizes e Bases (LDB), de 1996, determinou que a história afro-brasileira deve compor os conteúdos obrigatórios a ser ensinado nas instituições de ensino, seja elas públicas ou privadas, o que foi reforçado pela Lei 10.639/2003, que tornou obrigatório o ensino da história da África e da cultura afro-brasileira na educação básica, o que por si só apresenta uma inclinação do legislador e da formatação de uma política de Estado que valoriza o negro e suas expressões, como a quilombola. Estas diretrizes devem fundamentar e orientar a interpretação

---

<sup>160</sup> Ainda que haja vista, o recurso interno no procedimento é julgado por três ministros, dos quais dois já se manifestaram contrários a demanda da comunidade.

sistêmica do direito, emprestando-lhe força e reforçando o direito étnico até mesmo no processo de formação das novas gerações.

Outra dimensão que vale a pena registrar são as respostas judiciais que estão sendo emitidas em resposta a morosidade dos procedimentos administrativos, os quais são justificados pela AGU sob o argumento da reserva do possível, ou seja, da escassez de recursos públicos para regularização das terras quilombolas. Na verdade, a argumentação trilha a escassez generalizada de recursos, que leva o legislador e o poder executivo a restringir gastos a partir daquilo que se convencionou de chamar “escolhas trágicas”, já que o aporte em uma área é o desfalque em outra, assim, aplicar mais recursos para a questão quilombola significaria retirar da saúde, da educação ou de outra área essencial que se possa imaginar, pelo menos no nível em de argumentação.

Contudo, esta tese da AGU não vingou para a questão quilombola, pois se vem consolidando entendimento no âmbito da Justiça Federal de que a alegação de falta de recursos não pode ser justificativa para se exonerar das obrigações constitucionais impostas, não podendo a administração pública prorrogar indefinitivamente procedimento administrativo, há que se observar a duração por prazo razoável dos mesmos, nos termos do artigo quinto, inciso LXXVIII, da Constituição Federal. Este entendimento podemos verificar no caso do Alto Trombetas/PA, que trata da Comunidade Remanescente de Quilombo Pedro Cubas, onde o procedimento ficou parado por 7 anos, onde a sentença determinou a finalização do RTID no prazo de 6 meses, sob pena de multa de R\$ 1.000,00 por dia de atraso (Processo 0006478-69.2013.403.6104, Justiça Federal de Santarém, decisão de 2015 e que foi confirmada em sede de recurso em 2016), o que se repetiu no caso da Comunidade Quilombola Rincão dos Negros/RS (AÇÃO CIVIL PÚBLICA No 5001551-60.2015.4.04.7111/RS), onde foram dados comandos para a continuidade dos procedimentos administrativos.

### **3.1 COMPETÊNCIAS ADMINISTRATIVAS: JOGA LÁ, DÁ CÁ!**

Neste fragmento pretendemos detalhar os atores sociais que foram responsáveis pelo processamento da titulação quilombola de 1988 até hoje, o que, na verdade, expressa o jeito pelo qual o tema é tratado pelo Estado.

Ocorre que desde a promulgação da Constituição em 5 de outubro de 1988 até 1995, a questão quilombola ficou sem qualquer tipo de regulamentação infraconstitucional, gerando, em termos práticos, o esvaziamento do art. 68 do ADCT/CF e, portanto, um lapso de negação do direito quilombola, ainda que tenha sido previsto expressamente na Constituição.

Então, 15 de agosto de 1995, ante a falta de regulamentação, a FCP, então vinculada ao MinC, emitiu a portaria 25. O presidente da FCP criou para si a atribuição, permitindo a autarquia criar grupos de trabalho para identificação e delimitação das terras quilombolas, então, três meses depois, em 20 de novembro de 1995 é titulada a Comunidade Remanescente de Quilombo de Boa Vista, onde a terra é marcada com cláusula de indivisibilidade e impenhorabilidade, baseado só em normativas internas dos órgãos. A FCP, mesmo sem dotação orçamentária emitiu títulos com a instauração de um procedimento administrativo que tramitou muito velozmente e sem muitos cuidados procedurais. Contudo, como resposta, o então presidente do INCRA, o tucano<sup>161</sup> Francisco Graziano Neto<sup>162</sup>, conhecido como Xico Graziano, que era e é político afiado as pautas da bancada ruralista<sup>163</sup>, publica, em 22 de novembro de 1995 (dois dias depois da titulação da comunidade citada acima), a portaria 307 do INCRA, então vinculado ao MDA, criando igualmente a FCP competência permitindo ao órgão medir, demarcar e titular as terras quilombolas inseridas em terras públicas federais. O feito determinou a sobreposição dos órgãos para a mesma tarefa. De acordo com Ana Paula Comin de Carvalho (2016), a FCP não concordou com esta autoatribuição de competência do INCRA, pois indicava que essas coletividades eram diferentes dos trabalhadores rurais os quais estava o órgão acostumado a tratar. Então o presidente FHC criou em 1996 um grupo interministerial para elaborar proposta de regulamentação do art. 68 do ADCT/CF, que culminou, em 1999, na MP nº.1911/99<sup>164</sup>, que deu ao MinC a competência para realizar as ações necessárias para cumprimento

---

<sup>161</sup> É o símbolo que foi eleito pelo PSDB em 1988, visando criar um signo de identidade, já que é uma ave brasileira, com peito amarelo e que lembrava as diretas já (PSDB...).

<sup>162</sup> É sobrinho do tucano José Alencar, Francisco Graziano Neto é político de carreira pelo PSDB e foi chefe do gabinete de FHC, foi Secretário de Agricultura de São Paulo, tendo rompido com o partido em 2019 para apoiar Bolsonaro, permaneceu na presidência do INCRA por somente dois meses, no período entre 28/9/1995 a 28/11/1995.

<sup>163</sup> O site "De Olho nos Ruralistas", registrou que a bancada ruralista pressionou pelo seu nome para Presidência da Embrapa (2018), depois Xico escreveu nota no site Poder360, indicando que há preconceito injustificado com os ruralistas (2017), o que, por derradeiro, mostra o alinhamento do político com a bancada ruralista.

<sup>164</sup> Art. 14, inciso IV, alínea "c";

do art. 68 do ADCT/CF, com isto, o então Ministro do MinC Francisco Weffort, pela portaria 447/99 do Ministério da Cultura, delegou a atribuição a FCP que, por sua vez, regulamenta o procedimento pela portaria 40 do ano de 2000, nesta portaria a FCP indicou de forma nuclear: (1) a realização de estudos antropológicos baseados na memória do grupo; (2) consulta a outros órgãos quando houver sobreposição ambiental; (3) previa participação da comunidade no procedimento; (4) conferia ao presidente da FCP a emissão do título.

No ano 2000, a Associação Rural de Moradores do Quilombo Jmary Dos Pretos, moveu o Mandado de Injunção nº 630 perante o STF, que exclamava a falta de regulamentação do art. 68 do ADCT/CF desde 1988. Contudo, a ação foi arquivada em 2005 pelo Ministro Relator Joaquim Barbosa, já que nessa altura já havia sido editado o decreto 4.887 (PRIOST, 2017; 2015).

Contudo, em reação a portaria 40 da FCP, foi publicado o decreto 3.912/01 do FHC, que desconsiderou toda a mobilização das comunidades e invalidou todos critérios estabelecidos pela FCP.

O decreto executivo 3.912/01 do FHC, enquanto marco regulamentar, disciplinou o direito quilombola com apenas 8 artigos, mantendo a competência da FCP, mas limitando o direito, fixando o marco temporal para formação dos quilombos, no sentido de verificar e constatar a posse contínua da terra de 1888 a 1998 de forma ininterrupta. O FHC deixou ao limbo todos os demais conceitos que a teoria antropológica e os movimentos sociais suscitavam.

No que se refere à competência administrativa relativa às comunidades quilombolas, a MP nº 2.216-37/01<sup>165</sup> do FHC deu a Fundação Palmares o dever de identificar, delimitar e demarcar as terras quilombolas, ficando ao então ao Ministério da Cultura (MinC) a aprovação das demarcações para fins de titulação.

Ana Paula Comin de Carvalho<sup>166</sup> (2016) indica que, em 2002, a CONAQ enviou carta ao presidente eleito Lula, recomendando a revogação do decreto 3.912 e recomendando a criação de uma Secretaria Nacional de Quilombos no INCRA. Com isto, em 13 de maio de 2003 foi instituído um Grupo de Trabalho Interministerial (GT) para rever o decreto 3.912, que foi coordenado pela Casa Civil e contando ainda com

---

<sup>165</sup> Essa MP alterou a lei 9.649/98, no art. 14, inciso IV, alínea c (dando ao MC a aprovação dos territórios delimitados pela FCP) e a lei 7.668/88, no art. 2, inciso III (dando a FCP os procedimentos de titulação).

<sup>166</sup> Este texto faz uma reflexão pormenorizada sobre as estruturas das regulamentações no interior do INCRA para a questão quilombola.

a participação de 14 outros ministérios. Como resultado foram editados os decretos 4.883, 4.885 e 4.887, os quais reorganizaram o direito quilombola no Brasil. O primeiro transferiu a competência da delimitação, demarcação e titulação das terras quilombolas ao INCRA, o segundo deu assento permanente aos quilombolas no Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial e o terceiro regulamentou o direito quilombola. Esta autarquia<sup>167</sup> emitiu, entre 2004 e 2009, cinco instruções normativas, quais sejam, 16/2004, 20/2005, 49/2008, 56/2009 e 57/2009, visando pormenorizar e organizar o INCRA para a realização da competência atribuída. A segunda instrução normativa (IN 20) incorporou o laudo antropológico que não tinha na primeira, a terceira (IN 49) detalhou os elementos desse laudo, na quarta (IN 56) retirou-se o detalhamento do laudo antropológico que tinha sido inserido na IN 49, contudo, houve resistência das comunidades e a IN 56 não foi acatada, levando a quarta modificação 13 dias depois (IN 57 - atual), que, em termos práticos retornou ao conteúdo da IN 49.

Assim que Lula assumiu a presidência em 2003, edita em seu primeiro dia de mandado a MP 113, mantendo a atribuição do MinC. Contudo, em novembro daquele ano, pelo decreto executivo 4.883<sup>168</sup>, transferiu competência exclusiva de execução dos procedimentos necessários da FCP, vinculado até então o Ministério da Cultura (MinC), para o INCRA, vinculado até então ao Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), assim como, o decreto 4.887/03 ratificou a competência do INCRA para os procedimentos executórios do direito étnico, que é então regulamentado hoje internamente pela IN/INCRA de número 57.

Decreto 4.883/03: Art. 1º - Fica transferida do Ministério da Cultura para o Ministério do Desenvolvimento Agrário a competência relativa a delimitação das terras dos remanescentes das comunidades dos quilombos, bem como a determinação de suas demarcações, estabelecida no inciso VI, alínea "c", do art. 27 da Lei n o 10.683, de 28 de maio de 2003. Parágrafo único. Compete ao Ministério do Desenvolvimento Agrário a expedição dos títulos das terras a que se refere o caput deste artigo.

Decreto 4.887/03: Art. 3º - Compete ao Ministério do Desenvolvimento Agrário, por meio do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA, a identificação, reconhecimento, delimitação,

---

<sup>167</sup> São sujeitos de Direito, com personalidade jurídica própria, vinculados a administração pública indireta, pois não fazem parte do ente federado objetivamente considerado, gozando de autonomia financeira e administrativa em relação ao ente, gerando administração descentralizada para aumentar eficiência.

<sup>168</sup> Revogado pelo decreto executivo 10.086/19.

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. §1º. O INCRA deverá regulamentar os procedimentos administrativos para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas pelos remanescentes das comunidades dos quilombos, dentro de sessenta dias da publicação deste Decreto.

IN/INCRA nº 57: Art. 5º - Compete ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA a identificação, o reconhecimento, a delimitação, a demarcação, a desintrusão, a 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.

A relação de competências ficou como citado acima até o golpe de 2016, quando, pela MP 726, de 12 de maio de 2016, o então presidente Temer alterou a lei 10.683, passando a competência de realização do processo de titulação dos territórios quilombolas para o Ministério da Educação e da Cultura (MEC), que estava no Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) desde o governo do presidente Lula. Contudo, a ação recebeu muitas críticas que levou a sua reedição oito dias depois, em 20 de maio de 2016, passando a competência para o Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário (resultado da fusão do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome e o Ministério de Desenvolvimento Agrário), com acompanhamento e assistência do então Ministério da Cultura e Educação (fundindo Educação e Cultura). Contudo, no mesmo mês, a MP 726 foi revogada e substituída pela MP 728 datada de 28 de maio de 2016 (convertida na Lei 13.345 em outubro de 2016), desfazendo a unificação nos Ministério da Educação e da Ministério da Cultura, assim a assistência ao Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário ficou novamente com o Ministério da Cultura. Contudo, um dia antes da MP 728, o presidente Temer, através de decreto executivo 8.780, transfere a titulação para a Casa Civil, conforme art. 3, inciso III, qual é substituído pelo decreto executivo 8.865 de setembro de 2016, que mantém a competência na Casa Civil<sup>169</sup>. Em 2017,

---

<sup>169</sup> Aqui nós temos um problema normativo que não foi suscitado na época, pois a MP 728, que foi convertida em Lei, enquanto a alteração para a Casa Civil foi feita por decreto executivo. Nessa relação há uma situação de antinomia hierárquica, onde o ato normativo está em escala superior na ordem jurídica, submetendo as regulamentações do executivo por decreto, ou seja, o decreto regulamentar subordina-se a MP 728. Então, por força da lógica e das regras de antinomia, quando um ato normativo contraria àquele imediatamente superior atinge a esfera da legalidade, tornando-se formalmente inválido. O feito fica ainda mais evidente quando se verifica que a MP 728 é posterior ao decreto, ou seja, teria então revogado o mesmo tacitamente. Contudo, em efeitos práticos a discussão é irrelevante,

pela medida provisória 782/2017, que foi convertida na lei 13.502/2017, as competências se mantiveram sem alterações. Neste ano, houve vazamento de um ofício da Casa Civil da Presidência da República ao Ministério Público (MP), em resposta ao questionamento do MP de Volta Redonda/RJ, que indagou sobre o andamento da demarcação do Quilombo Alta da Serra do Mar em Rio Claro/RJ, enquanto resposta a Casa Civil indicou a dissolução da Secretaria Especial de Desenvolvimento Agrário e a interrupção de todos os processos de titulação, devolvendo todos os procedimentos ao INCRA até julgamento da ADIn 3.239, quando o STF decidiria a constitucionalidade das titulações. Essa foi a primeira vez que as titulações foram formalmente interrompidas por tempo indeterminados desde 1995 (IHU, 2017; FRAGA, 2017).

Houve um rearranjo ministerial com a MP 870 de janeiro de 2019, que foi transformada na lei 13.844 em junho daquele ano, tendo sido assinada pelo presidente Jair Bolsonaro. Essa lei revoga a lei 13.502 do presidente Temer que também redigia sobre a organização básica dos órgãos da Presidência da República. Nessa lei não há previsão de existência do Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário, o que significou a sua extinção. Assim sendo, a competência para monitorar e titular as terras quilombolas e indígenas apareceu nas atribuições do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA)<sup>170</sup>, nos termos do inciso XIV e parágrafo segundo do art. 21 da lei supramencionada, corroborado pelo decreto presidencial que alterou a estrutura interna e remanejou cargos do MAPA<sup>171</sup>, decreto executivo 10.253/2020<sup>172</sup>. Esta guinada registrou os seguintes termos:

---

já que nesse período nenhum processo de titulação foi tramitado e todos em andamento ficaram paralisados, assim, nenhum efeito prático houve em toda essa mobilização normativa e, ainda, a MP 782/2017 realizou a transferência pela via legal.

<sup>170</sup> Vale aqui destacar que essa transferência de competência tinha alcançado as comunidades indígenas e quilombolas, contudo, com a MP 886, de 18 de junho de 2019, o senhor presidente revogou os efeitos da transferência da competência da titulação da questão indígena da FUNAI para o MAPA, mantendo-a na FUNAI, assim como revogou a indicação a área de competência dos direitos indígenas para o Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP). Contudo, a questão quilombola os efeitos perfectibilizaram-se, estando vinculada ainda ao MAPA.

<sup>171</sup> O regimento interno do MAPA, decreto executivo 9.667/2019, já corroborava com as atribuições, mas foi substituído na sequência por novo regimento, que manteve a atribuição.

<sup>172</sup> O anexo I deste decreto tratava sobre a organização do MAPA, onde no inciso XIV falava sobre a titulação das terras das comunidades quilombolas. Na questão quilombola, a organização legal que trata da estrutura e competência do MAPA restou inalterada, assim a redação do decreto 9.667/2019 e do decreto 10.253/2020 são idênticas.

Lei 13.844/2019: Art. 21º - Constituem áreas de competência do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento:

[...] XIV - reforma agrária, regularização fundiária de áreas rurais, Amazônia Legal e terras quilombolas". [...]

§ 2º A competência de que trata o inciso XIV do caput deste artigo compreende a identificação, o reconhecimento, a delimitação, a demarcação e a titulação das terras ocupadas pelos remanescentes das comunidades dos quilombos.

Decreto Executivo 10.253/2020: Art. 1º - O Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, órgão da administração pública federal direta, tem como áreas de competência os seguintes assuntos: [...] XIV - reforma agrária, regularização fundiária de áreas rurais, Amazônia Legal, terras indígenas e quilombolas [...];

§ 2º A competência de que trata o inciso XIV do caput, compreende a identificação, o reconhecimento, a delimitação, a demarcação e a titulação das terras ocupadas pelos remanescentes das comunidades dos quilombos.

O decreto executivo 10.253/2020 deu ao MAPA o poder a titulação das terras indígenas e quilombolas. Seguindo no mesmo sentido, o mesmo diploma legal, no art. 14, inciso III e IV, registra que compete ao Departamento de Políticas de Cadastro e Regularização Fundiária (DPCRf/Mapa), normatizar e definir as diretrizes de identificação e demarcação, além de coordenar a formação de grupos de estudo para as demarcações das terras remanescentes de quilombos. Com esta diretriz, nos parece que o indicativo de formar grupos de estudo pelo DPCRf<sup>173</sup> está relacionado a titularidade do direito de determinar os membros dos grupos técnicos para realização do RTID, ou seja, essa competência teria aí passado do INCRA ao DPCRf<sup>174</sup> do Mapa.

Outro elemento importante também a se destacar é que desde 2003 o INCRA estava vinculado ao Ministério do Desenvolvimento Agrário, depois passou para o Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário, depois para a Casa Civil e, agora, está vinculado ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. Existe um enorme interesse político e de grupos de interesse pela gestão do INCRA, principalmente em razão das suas atribuições para reforma agrária e a regularização fundiária das comunidades quilombolas. O INCRA fica no meio dessa disputa sendo

<sup>173</sup> Atualmente é dirigido pela Diretora Larissa Oliveira Rêgo que, embora haja pouca informação disponível na rede mundial de computadores para consulta pública, foi assessora parlamentar do Ministério dos Direitos Humanos no governo do Temer, sendo nomeada por Eliseu Padilha.

<sup>174</sup> Ocorre que pela teoria do direito, ainda que um ato normativo não revogue expressamente outro, quando ocupam a mesma geografia regulamentar de norma já existente no ordenamento jurídico, surge uma antinomia (contradição) no sistema jurídico. O direito criou a regra da hierarquia, da especialidade e da cronologia para resolver essa questão. Como os decretos executivos estão em mesmo patamar hierárquico de seus pares e como são ambos norma de caráter especial, resta somente a cronologia para resolver. Assim sendo, o decreto executivo revogou a fração do decreto anterior que regulamentou idêntica matéria.

remanejado de ministério a ministério, de acordo com as forças políticas hegemônicas em cada momento histórico. Nos momentos históricos que a direita conservadora está no poder, e é a maioria dele, o sucesso é medido pela maior proporção de inércia em relação as suas atribuições ordinárias, ou seja, quanto menos o órgão funciona, mais a bancada ruralista realiza seus objetivos.

No INCRA, de acordo com a sua estrutura interna, o procedimento de titulação das comunidades quilombolas esteve sempre vinculado a Coordenação-Geral de Regularização de Territórios Quilombolas (DFQ), que na sua última versão (portaria 531/2020), passou a se dividir em DFQ-1 e DFQ-2, onde a primeira é a Divisão de Identificação e Reconhecimento de Territórios Quilombolas e a segunda a Divisão de Desintrusão e Titulação de Territórios Quilombolas.

Ainda pelo decreto 10.253/2020, a Secretaria Especial de Assuntos Fundiários, terá que se manifestar sobre licenciamento ambiental que afete direta ou indiretamente as terras quilombolas (art. 13, inciso I, alínea “g”) e, ainda, deverá normatizar e supervisionar a sua regularização fundiária (art. 13, inciso I, alínea “f”), devendo ser supervisionado pelo “Departamento de Monitoramento e Supervisão”, indicando expressamente no art. 15, inciso I, alínea “e” deste mesmo ato normativo.

Complementando as competências relacionado ao direito quilombola, o art. 23, inciso XVII da lei 13.844, deu ao novo Ministério da Cidadania (MC)<sup>175</sup>, sob a direção de Onyx Lorenzoni<sup>176</sup>, a competência para dar assistência<sup>177</sup> ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), sob a direção de Tereza Cristina, e

---

<sup>175</sup> O Ministério da Cidadania foi esforço do presidente Bolsonaro para enxugar a máquina pública, ele reuniu o Ministério da Cultura e Esporte, além do Desenvolvimento Social, sendo que o seu primeiro ministro foi Osmar Terra do MDB, que foi ministro do Ministério de Desenvolvimento Social no governo Temer (SCHAEFER, 2020)

<sup>176</sup> Onyx Lorenzoni é gaúcho e médico veterinário, conhecido como um dos maiores opositores ao PT, tendo começado sua trajetória política no PL (que se funde com o PRONA, vira PR e, em 2019, volta a ser PL), filiando-se depois no PFL, hoje DEM, até o presente momento. Foi a favor do impeachment da presidente Dilma e, durante o governo Temer foi a favor da reforma trabalhista, do limite e teto de gastos públicos, a favor da prisão em segunda instância, contrário ao foro privilegiado, contrário a anistia de caixa 2. Ainda em 2017 foi a favor da abertura de investigação contra Temer, passando em janeiro de 2019 a Ministro-Chefe da Casa Civil no governo do presidente Bolsonaro, tendo passado em fevereiro de 2020 para o Ministério da Cidadania. Atualmente há pedido da PGR para desarquivamento de processos de caixa 2 contra o mesmo, além de ter justificado recebimento de 315 mil reais em verbas de empresa de amigos, com 80 notas emitidas em sequência da referida empresa, o feito está em investigação.

<sup>177</sup> Podemos verificar que ordinariamente e historicamente o procedimento administrativo de delimitação, demarcação e titulação é realizado por um Ministério e monitorado por outro, sob o signo de assistência. Na última guinada, a atribuição de supervisão foi dada ao Ministério da Cidadania em razão da pessoa de confiança do presidente da república a pessoa selecionada para dirigir o referido ministério.

ao INCRA, sob a direção de Geraldo José da Camara Ferreira de Melo Filho<sup>178</sup>, a missão de regularização fundiária relativa as comunidades quilombolas, senão vejamos:

Lei 13.844: Art. 21º - Constituem áreas de competência do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento: [...] XIV - reforma agrária, **regularização fundiária de** áreas rurais, Amazônia Legal e **terras quilombolas**;

Lei 13.844: Art. 23º - Constituem áreas de competência do Ministério da Cidadania: [...] XVII - **assistência** ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento e ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária nas ações de regularização fundiária, para garantir a preservação da identidade cultural dos remanescentes das comunidades dos quilombos.

Em termos práticos entregou-se a titulação dos territórios quilombolas para aqueles que historicamente tentaram inviabilizar quaisquer tipos de reconhecimento e titulação desta classe de comunidades, pois o Ministério da Agricultura sempre indicou protagonismo e poder a bancada ruralista<sup>179</sup>. Desde o governo Temer a titulação quilombola foi travada<sup>180</sup> justificado pela pendência de julgamento da ADIn 3.239 no STF, contudo, a ação foi julgada em 2018 e, ainda assim, as titulações não ocorreram. Ao cabo, no governo do presidente Bolsonaro, o desmonte de um sistema e estrutura para titulação das comunidades quilombolas foi radicalizado, com o esvaziamento da previsão orçamentária da autarquia e o conjunto de “olheiros inimigos” das comunidades quilombolas sobre os seus passos.

Dessa maneira, este é, portanto, o resumo da organização do ordenamento jurídico brasileiro no que se refere ao direito étnico-quilombola *in terrae brasilis*. Parece-nos que a partir deste ponto conseguiremos traduzir os códigos jurídicos, de forma sistemática e em uma linguagem mais acessível ao leitor. Creio que esta parte do trabalho passa sensação mais normativa para uma questão tão real e social como a quilombola. Os marcos legais, quando lidos e cotejados com a mobilização dos atores faz mais sentido ainda, pois permite que identifiquemos os focos que distorção

---

<sup>178</sup> Vide informações sobre Tereza Cristina e Geraldo José da Camara Ferreira de Melo Filho no item 3.5.2 da parte I do presente trabalho;

<sup>179</sup> Tratamos desse tema na parte I desse trabalho.

<sup>180</sup> Vale aqui uma janela, embora Temer estancou os procedimentos, a máquina administrativa, de acordo com Alfredo Wagner, já vinha reduzindo a marcha de procedimentos de titulação desde 2008, momento histórico onde se constatou, sendo o autor, a ascensão da mineração em terras quilombolas, aumento de pesquisas sísmicas e dificuldades operacionais para dirimir sobreposições (ALMEIDA, 2016).

e disputa dentro deste quadro dado, ou seja, em quais espaços normativos se direciona a luta pelos significados em maior ou menor escala.

A ideia central aqui era analisar e apresentar cotejamento lógico do sistema normativo no que se refere ao conjunto de proteções conferidos ao legislador para as comunidades quilombolas, podemos dizer então que há um catálogo de direitos bastante ampliado à estas populações, pelo menos no nível formal e instrumental. A questão não mais é pela existência de proteção formal, pois há um vaco entre o formal e o real, onde o formal pende de efetividade e concretização.

Homi Bahbah (2013) cita Balibar para indicar as contradições no interior do Estado faz aparecer fissuras na linguagem jurídico formal de “proteção”, pois há sujeitos que não estão dentro e nem fora, as vezes estão oficialmente dentro, mas faticamente fora pela ineficácia/ineficiência das políticas de Estado, criando um desafio de sobrevivência entre a legalidade e incivilidade, onde a produção de estruturas e discursos de segurança são convertidos em neurose coletiva, que projeta a xenofobia. Creiamos que ser quilombola se enquadra nessa última, já que os dispositivos jurídicos se mostram incapazes de produzir efeito na realidade das comunidades quilombolas, onde indica-se direitos, mas sem efetividade nas ferramentas de garantia, já que estas últimas estão fragilizadas pelo discurso de ódio e de que as comunidades quilombolas são a expressão do atraso, antidesenvolvimentistas e que o quilombola é um ladrão de terras, ou seja, um ser nocivo ao bem estar na nação. Prioste (2017) destaca que os quilombos eram expressão do atraso e considerados aquilo que foge ao sistema hegemônico, visto de forma racista e como algo a ser superado.

Este cenário encaminha um processo de tolerância social às violações perpetradas contra as minorias e, justifica ainda, o sofrimento da massa dos grupos étnicos. Homi Bahbah (2013) indaga como é que no momento civilizacional atual que se autodesigna como racional pode permitir estes níveis de selvageria? Enquanto reflexão, o mesmo autor indica que a noção de selvageria deveria compor o conceito de civilização.

O que vimos aqui foi o acionamento de outras ferramentas e campos para impedir os efeitos desse universo jurídico garantidor já incorporado e garantido nos diplomas legais, onde o protagonismo do poder político prepondera e, o direito, como que lacaio, expressa a vontade de seus patrões, que são, nesse caso, as forças

conservadoras, liberais e autoritárias. Dizem os patrões “deixem os direitos e retirem-se todo o dinheiro”, com isto queremos indicar principal estratégia destas forças é, por hora, manter o máximo do direito formal e esvaziar as leis orçamentárias, onde não se destinam recursos para a implementação da política quilombola.

**PARTE III**  
**A AÇÃO DECLARATÓRIA DE INCONSTITUCIONALIDADE 3.239: AÇÕES**  
**PERFORMÁTICAS NO CAMPO DO DIREITO**

## 1. A ADIN 3.239: AÇÕES PERFORMÁTICAS NO CAMPO DO DIREITO

Pretendemos começar essa última etapa indicando um esforço de descrição, através de uma “descrição densa” (GEERTZ, 2008) a partir daquilo que podemos identificar associado diretamente à Ação Direta de Inconstitucionalidade de número 3239<sup>181</sup>, que tramitou no Supremo Tribunal Federal. Entendemos que este processo representa a passagem da terceira para a quarta fase do drama social, quando há uma escalada no campo e o objetivo é buscar uma nova configuração definitiva para o mesmo (TURNER, 2008).

Nesse ponto preambular, podemos buscar identificar ordinariamente aquilo que será objeto em estrito senso de nossa análise, com isto indicamos que o esforço aqui caminha por duas vias, a primeira é uma atenta análise documental e, pela segunda, às audiências. No caminho documental analisaremos uma massa documental que são, basicamente, petições, despachos e decisões escritas, e que estão apensadas nos autos. Ressalte-se que estes autos são virtuais e, portanto, estão disponíveis diretamente no site do STF. Pelo viés da análise das audiências, pretendemos mapear a performance dos atores sociais a partir da sequência de atos, comportamentos e conteúdo discursivo. Com isto, pretendemos identificar a polarização dos discursos e como os atores sociais se posicionam no mapa da luta judicial pelo dizer o Direito neste processo.

Na parte primeira desta tese declinamos um conjunto metodológico o qual pretendemos aqui fazer evidenciar, instruindo o leitor dos caminhos interpretativos que lançamos ao objeto, principalmente apresentar o ângulo pelo qual olhamos e analisamos os dados que coletamos e, ainda, como os trabalhamos a partir das perspectivas já consolidadas nessa altura do estudo. Com isto, com referência ao já dito, vamos tomar a ADIn 3.239 como processo social, imergindo nela em uma pretensão de aproximação, fazendo dela a nossa “novela”, onde os enredos vão sendo traçados e os conflitos são vividos por capítulos, então os personagens adicionam posições e criam novas conexões, as quais provocam necessariamente a reação dos demais personagens.

Percebam que coletamos e desenhamos os atores sociais no plano macroestrutural na parte primeira, contudo, aqui vamos analisar a sua performance

---

<sup>181</sup> Dados: (1) data da autuação: 25/06/2004; (2) 1600 folhas; (3) 9 volumes.

em nível microanalítico, como inclinações consolidadas no plano mais amplo se adequam a contextos performáticos específicos, principalmente quando este se arquiteta a partir de uma racionalidade própria, qual seja, a do Direito.

Lembremos que tratamos de como o a racionalidade jurídica e a lógica de um campo específico, operado essencialmente por especialistas se conduz, o campo jurídico é um universo simbólico e que em seu universo ritualístico é responsável por realizar e operar a tradução de contextos múltiplos da luta social. No processo as vozes e desejos dos atores sociais que vivem a realidade disputada são caladas, há um “re”dizer daquilo que é dito, vivido e sofrido. E quem agora diz não sofre, não vive e não disse antes, então, uma narrativa com pretensão racional própria do campo jurídico impera, que é, em verdade, uma usurpação da narrativa dos atores.

Chegamos ao momento então de dizer que metodologicamente o “caso”, será desenhado pelo esforço descritivo, para aí então ser lido pelas ferramentas que a microhistória e do paradigma indiciário. Vejamos o que aparece aí.

Neste sentido, a ação foi proposta pelo DEM em 2004 e teve o intuito retirar a validade do decreto executivo 4887 de 2003, por considera-lo contrário a constituição. O decreto 4.887 é um marco regulamentador dos “procedimentos administrativos para a identificação, o reconhecimento, a delimitação, a demarcação e a titulação da propriedade definitiva das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos [...]”, conforme destaca seu artigo primeiro.

O objetivo dos atores no processo é declaradamente polarizado, uns buscando expulsar o decreto 4.887/03 do ordenamento jurídico e outros reforçando a sua compatibilidade com a Constituição, pretendendo que este permaneça no interior do sistema jurídico.

No debate jurídico as partes mascaram suas reais intenções por trás dos discursos genéricos dos especialistas contratados, a cordialidade do debate pacífico dissimula os interesses ocultos, os quais são encobertos na e pela estratificação linguística inacessível aos não-especialistas. Contudo, nosso esforço vai buscar reconectá-los ao posicionamento dos atores representados, com isto é possível desmascarar os engodos argumentativos e evidenciar intenções. Então, por detrás dos jargões de todos os atores sociais, inclinam-se discursividades do “interesse geral” da nação, de proteção aos Direitos e do desenvolvimento econômico, onde os ruralistas ratificam e penduram suas posições e articulam outros atores no mesmo

sentido, enquanto, de outro lado, os quilombolas defendem direitos e são acompanhados por atores sociais outros, que se associam a defesa dos direitos étnicos.

Entendemos que a arena jurídica foi acionada de forma não usual, pois sua função primeira sempre foi consolidar ou demarcar determinadas posições em conflitos específicos e localizados no espaço e no tempo, onde o local se articula e atua de forma mais diretiva. Quando se aciona o campo jurídico diretamente no seu cume, não mais se está debatendo as questões concretas basilares dos conflitos locais, estamos frente a uma irrupção do próprio campo, que leva a disputa para um fórum específico enquanto estratégia de dominância do campo.

Os atores que se movimentam localmente visualizam que os direcionamentos locais não mais respondem aos resultados pretendidos, assim, escalam do local ao regional onde encontram novas articulações e ganham força, então alçam ao nacional criando redes, como é a característica dos ruralistas em bancada. Com isto acionam recursos e capitais estratégicos, os quais detêm a potência de abalar os fundamentos de toda a estrutura, buscando desmorronar o elemento básico de sua estrutura, tais, como no caso, os direitos quilombolas descritos no decreto 4.887.

O que veremos na sequência são costuras argumentativa performáticas que se utilizam de linguagem própria e se apropria, quando necessário, de tudo que estiver ao seu alcance para atingir seu objetivo. O conhecimento antropológico, neste caso, é objeto de disputa, já que a apropriação dos termos dos especialistas (antropólogos) e o acionamento das falas de autoridade consolidadas neste campo são tomados pelos especialistas do campo jurídico. O conhecimento antropológico e histórico sobre a questão oscila dos discursos dos especialistas jurídicos, seja para rechaçar ou reforçar a inconstitucionalidade do decreto 4887/03.

Inicialmente podemos já identificar que há um processo tosco de apropriação do conhecimento exógeno (do campo jurídico), que o fraciona e descontextualiza a partir de incorporações textuais, principalmente porque são recortadas de contextos mais densos e adensadas via citações esparsas em constructos argumentativos eminentemente jurídicos que, também na maioria dos casos, não se lastreia nas obras das qual são extraídas. Vale destacar que os advogados aqui são parciais, são tradutores de versões específicas “da história”, então só se fala aquilo que reforça sua versão de narrativa, e mais, a produção das petições jurídicas só se orienta pela

estrutura formal, não há rigor acadêmico ou demanda real por sinceridade, o único fim é sempre ganhar, e todos assim o fazem, independentemente da posição que se encontram no campo.

A comunicação entre os campos (BOURDIEU, 1989) jurídico, antropológico e histórico é ignorado no fazer jurídico processual, principalmente quando isto atrapalha a construção racional para o pedido (atingimento do objetivo eleito pelo ator social). As linguagens dos campos são operadas por códigos-fontes diversos e o esforço de tradução não é recíproco no mesmo nível, levando um e outro a dependência de tradução aos códigos de origem que são imperfeitamente realizados. Quando isto não ocorre, ou ainda, acontece de forma não completa, há resistência recíproca de reconhecimento, levando um e outro a ignorância dos processos específicos que ocorrem em cada espaço e, com isto, os atores sociais se inclinam a processos assimilacionistas do conhecimento do outro. Na verdade este *modus operandi* já é um *habitus* no campo jurídico, o que lhe confere a sensação de completude, amplitude, generalidade e superioridade, já que sempre que necessário o Direito pretende, e crê que faz com sucesso, regular todos os fatos e conflitos sociais.

Passemos então a olhar de perto os documentos e buscar os sinais e os detalhes que neles podem estar escondidas pistas e dicas que nos ajudarão a ler contextos. Começemos então por aquilo que está escrito.

## 1.1 O “DEM” E O INÍCIO DE TUDO

O advogado Flávio Cuori<sup>182</sup> foi o redator da petição inicial do antigo PFL, agora DEM, e apresenta ao STF a Ação Declaratória de Inconstitucionalidade, que é tombada com o número 3.239 no citado tribunal constitucional, e tem como pretensão desafiar a validade e constitucionalidade do decreto 4887 de 2003, reproduzindo a concepção deste partido sobre a questão quilombola que, em síntese, o decreto representaria uma anomalia dentro do ordenamento jurídico brasileiro.

---

<sup>182</sup> Em pesquisa na internet não encontramos menções desse advogado enquanto algum ator político de relevância, nos parece que é somente um especialista do campo jurídico, utilizado aqui enquanto instrumento. Não há evidências de que este advogado ocupe posição política em cenários correlatos ao tema ou a outro que seja na seara política.

Expressando o máximo da linguagem jurídica que se opera nesse campo, há, como de costume em advogados performativos, nessa petição inaugural um preâmbulo que faz menção a uma frase de um dos juristas mais reconhecidos na história do direito na escola positivista, que é Hans Kelsen. Pode-se perceber que trata-se de uma frase que clama a insurgência contra a ditadura da maioria e a função da corte constitucional resistir em face disto. Contudo, a constatação que pretendemos exaltar aqui é a expressão da própria linguagem preambular da peça, pois a citação de Kelsen é algo que fica no topo da página, não tem uma relação direta com o conteúdo da peça, mas busca fundamentar uma atuação performativa de máxima injustiça social que precisa de reparação. A frase é, portanto, declinada em italiano.

Já dissemos que o DEM é partido político historicamente representante de um dos setores mais conservadores da política brasileira, pois coaduna-se e alinha-se aos interesses que vislumbram o crescimento econômico do país através do fortalecimento e expansão dos grandes conglomerados empresariais e industriais, do setor agropecuário e dos grandes proprietários de terras. Foi um dos principais partidos de oposição nos governos do PT no Congresso nacional. Há um alinhamento deste partido com todos os setores que entendem pela retração do Estado em questões de controle de mercado e da maximização de determinadas liberdades empresariais, ao mesmo tempo em que não se furtam de defender a flexibilização do Estado na negociação, ou perdão, das dívidas dos grandes empreendedores rurais. Além de lutar pela paralisação dos projetos: de reforma agrária; pela desestimulação da agricultura familiar; do trancamento das pautas étnicas de titulação de terras; da expansão das terras cultiváveis, com utilização plena das propriedades rurais; do relaxamento das restrições ambientais; das inibições da criação de parques de preservação ambiental, principalmente sem indenização e; pela inibição dos direitos dos trabalhadores rurais (CASTILHOS, 2012).

A petição inicial da ADIn 3239 é constituída por um conjunto de fundamentações que visam indicar que o decreto 4887/03 seria incompatível com o conjunto de regras e princípios que compõem o ordenamento normativo, o objetivo é que a norma impugnada seja considerada sem efeito, sendo ao fim expulsa do sistema jurídico.

As estratégias de impugnação perpassam por argumentos que tratam tanto do conteúdo material dos direitos inscritos no decreto quanto por vícios formais que também o maculariam. Pelo primeiro são questionados os critérios eleitos pela legislação para determinar a demarcação, reconhecimento e delimitação, tanto das comunidades quilombolas quanto de seus territórios, pelo segundo, são problematizadas questões que envolvem a possibilidade da utilização de determinados institutos jurídicos para regulamentar a matéria e a ela vincular. Quando falamos de impugnações de “conteúdo”, estamos nos referindo a um conteúdo normativo que chamamos de material, ou seja, quando as normas jurídicas determinam e normatizam a formatação das relações sociais, que no Brasil foi fortemente influenciadas por uma esforço teórico antropológica o qual encontrou forma empírica dos atores sociais interessados, no caso, os quilombos, mas que são colocados em xeque, principalmente no seu núcleo que indica a demarcação territorial influenciada ou indicada pelo próprio interessado.

O entendimento do DEM é que seria um equívoco a eleição, pelo decreto regulamentar, o critério da autoatribuição da identidade quilombola, onde o próprio interessado diz seu direito, principalmente quando esta atribuição está diretamente atrelada ao acesso do direito a terra e, ainda, quando esta autoindicação está atada diretamente a determinação da extensão do território - subordinação da amplitude do direito ao próprio destinatário. O tom dado pelo DEM é sempre inclinando ao atentado que isto representaria para a segurança jurídica do direito de propriedade, pois o proponente ao referido direito diria qual é o seu próprio direito, o que seria algo ilógico, uma vez que o beneficiário se inclinaria sempre a expandir seu direito para além dos limites reais, isto quando não o inventasse por inteiro.

Por este viés interpretativo, a autodeterminação, na percepção do DEM, estimularia o surgimento de identidades que não corresponderiam com os critérios histórico-antropológicos eleitos pelo constituinte, pois estaria reduzindo a identidade étnica à mera manifestação de vontade do interessado, tornando o Estado refém de identidades fictícias. As comunidades então deveriam comprovar sua remanescência e não a mera descendência, este seria o fim almejado pelo legislador originário. Ainda que se reconhecesse a expansão do direito aos descendentes, estes teriam que comprovar a existência do quilombo naquela localidade específica em 1888, além de demonstrar a posse contínua e efetiva até 1988.

O legislador originário teria sido bem claro, pois expressou que a terra passível de ser titulada seria aquela onde se situava o quilombo e não aquelas que os remanescentes de escravos utilizavam para reprodução física, cultural, social e econômica, como pretende a norma impugnada. O art. 68º do ADCT, por sua vez, nada versaria sobre extensão de terra que permitisse a manutenção e reprodução dessas comunidades. O território seria aquele onde fatidicamente o quilombo se localizava no período imperial.

No que tange aos vícios formais do decreto, são invocados argumentos de que o art. 68 do ADCT, caso necessitasse, deveria ser integrado por lei em sentido formal, que é aquela que passa pela apreciação dos legisladores ordinários<sup>183</sup> nas duas casas legislativas e não por decisão unilateral do executivo (através de decreto executivo), como é o caso.

A Constituição, sendo a lei suprema, sempre que demonstra sua incompletude, ou não suficiência em si, deveria ser preenchida por lei em sentido formal<sup>184</sup> para que se diga qual o real conteúdo da norma constitucional. No caso, não haveria necessidade de decreto executivo em vigor, seja porque o dispositivo constitucional é claro e autossuficiente, seja porque, mesmo que necessitasse de integração, deveria ter sido feito por lei, pois o decreto, da forma que fora confeccionado, criaria direito, exacerbando seus limites constitucionais, não limitando a sua esfera de competência, que seria a de organizar o Estado para a fiel execução do dispositivo constitucional, sem que com isso apresentasse inovações e determinasse novos conteúdos não trazidos pelo texto da própria Constituição.

Dessa maneira, o decreto 4887/03 teria extrapolado sua natureza/vocação, pois em vez de limitar-se a preparar a máquina pública para cumprimento de norma constitucional (CF, Art. 84, Inc. IV), estaria inovando e criando direitos, razão esta que o tornaria infectado por vício de constitucionalidade. O referido decreto estaria invadindo a autonomia do Congresso Nacional e de reserva de lei<sup>185</sup>, por estar inovando, criando e mudando direitos.

---

<sup>183</sup> Por “legislador ordinário” indicasse aqueles parlamentares eleitos em eleição periódica com fim de cumprir mandado específico e determinado no Congresso Nacional, seja no Senado Federal ou Câmara dos Deputados.

<sup>184</sup> Pelo termo “lei em sentido formal” indicasse qualquer ato do poder legislativo, o qual recebeu poderes constitucionais para formular e aprovar leis, que passou pelos ritos ordinários do procedimento legislativo e apreciação nas duas casas legislativas nacionais.

<sup>185</sup> O termo “reserva de lei” comumente é utilizado para indicar situação hipotética do mundo ou de direito que só pode ser regulada por lei em sentido formal.

O DEM ainda invoca que nem se deveria cogitar a possibilidade da aplicação do art. 84 da Constituição Federal no caso, pois este diz que é da competência do Presidente da República, mediante decreto executivo, decidir sobre a organização e funcionamento do Estado, desde que não crie despesa e extinga órgãos públicos, no caso, a eleição metodológica do decreto pelo instituto da desapropriação indenizada criaria despesa para o Estado, o que seria a própria negação do imperativo legal do dito artigo.

A petição inicial seria bem enfática quando indicou que o decreto 4887/03 pretende regulamentar diretamente a Constituição e que seria facilmente identificável que este extrapolaria sua função organizadora do Estado para o fiel cumprimento de norma constitucional. A Constituição não teria indicado o conteúdo visualizado no referido decreto, e ainda, este contrariaria veementemente a real vontade do legislador originário.

No entendimento do DEM, o art. 68 do ADCT seria bem claro na extensão<sup>186</sup> do direito, pois o texto indica que seriam remanescentes das comunidades de quilombolas aqueles que estariam ocupando seus territórios tradicionais em 1988 (data da promulgação da Constituição). O texto Constitucional indicaria também que os quilombolas seriam proprietários originários<sup>187</sup> das respectivas terras ocupadas, cabendo ao Estado só emitir os títulos, então não haveria que se falar em desapropriação e, tampouco, em indenização, pois o intuito do legislador originário seria o de regularizar a situação fundiária de quem já estaria na posse do território. Nem haveria que se cogitar a titulação de territórios não ocupados em 1988. A função do Estado seria somente de transformar a posse exercida, e corrente, em propriedade definitiva.

Uma estratégia redacional comum nas petições jurídicas é a busca de convalidação interna no próprio sistema jurídico, por isso são citadas diversas outras decisões do próprio STF que, na concepção deste autor, seriam suficientes para mostrar como a corte já teria julgados determinados elementos, com isto se pretende apresentar leques interpretativos que subsidiem a decisão dos julgadores. As

---

<sup>186</sup> Quando falamos em “extensão” do direito, estamos falando de sua amplitude, alcance, condição e modulação para regular determinadas situações fáticas ou de direito.

<sup>187</sup> A propriedade é “originária” quando sua aquisição está desvinculada da relação com o antigo proprietário, sem que haja relação jurídica de transmissão entre proprietários. Os vícios eventuais da propriedade não a acompanham.

referências jurisprudenciais<sup>188</sup> ordinariamente ocupam pelo menos um terço das peças jurídicas, aqui não é diferente, o advogado utiliza essa ferramenta para indicar como o STF já teria antes decidido que a constituição não poderia ser regulamentada por decreto, e que isto configuraria invasão de reserva de lei<sup>189</sup>, para isto cita precedentes de 1991 e 1996. Citar precedentes de períodos alargados é uma estratégia para representar a ideia de homogeneidade e conformação no tempo.

Nesta petição o jurista e filósofo Ives Gandra Martins é citado, em referência a sua obra jurídica sobre a Constituição, quando comenta sobre a interpretação do art. 68 do ADCT/CF, e sobre a questão diz que o Estado “apenas” deve titular a propriedade, transferindo aos quilombolas, a obra do autor é de 2001. Destacamos a menção a este autor na petição porque se trata de um jurista conservador, católico e membro da Opus Dei, onde é membro supernumerário<sup>190</sup> e atualmente tem 86 anos. Seu perfil é essencialmente conservador, o que lhe coloca em uma posição refratária aos novos direitos e novos atores sociais quando ameaçam os direitos liberais básicos, o que é compatível com a sua posição da Universidade Presbiteriana Mackenzie, que é talvez hoje no Brasil a faculdade com currículo mais privatista e voltado para a formação de profissionais com preparação para o Direito Privado.

A petição também cita, para desautorizar a desapropriação que é eleita pelo decreto 4.887, texto do Procurador da Fazenda Nacional e Assessor Especial da Subchefia para Assuntos da Casa Civil da Presidência da República, Cláudio Teixeira da Silva, tendo sido publicado no ano de 2001, quando estava este vinculado diretamente às diretrizes do governo FHC, o que podemos relacionar diretamente ao conteúdo do decreto 3.912.

Vale a menção aqui à citação do autor José Cretella Júnior, que foi professor de Direito Administrativo aposentado da Escola de Direito da USP, que, operando a leitura estreita e literal do dispositivo 68 do ADCT/CF, diz no seu livro “Comentários a Constituição de 88” que os quilombos são fenômeno histórico caídos, que foram queimados e arrasados, e que não houve continuidade de suas ocupações territoriais. Então, na petição, o advogado do DEM transcreve passagem desta obra onde os habitantes dos quilombos deveriam provar que eram remanescentes de ocupação

---

<sup>188</sup> São decisões tomadas coletivamente por órgãos jurisdicionais superiores e que são recorrentes, se repetem, criando precedentes ou ainda quadros de interpretação já consolidados naquele tribunal.

<sup>189</sup> Como já explicado antes, espaços jurídicos que devem ser regulamentados por lei em sentido estrito.

<sup>190</sup> Pessoas casadas, católicas e que seguem carreiras tradicionais e são ativos na reprodução interna.

quilombola e que estariam na posse da terra desde 1888, o que seria uma homenagem ao esforço heroico da defesa da terra por todo este período, onde, no trecho final da citação, descreve o dispositivo constitucional como “Louvável, mas utópico dispositivo”. Cretella é outro jurista conservador que tem sua obra consolidada nos anos 80 até o início dos 2000, tendo vindo a falecer em 2015.

Com isto, podemos dizer que a petição do advogado do DEM é repleta de signos que a posicionam no campo jurídico, apresentando inclusive suas chaves de leituras bastante claras e determinadas.

Ao fim, a petição é finalizada com os seguintes pedidos, quais sejam, a inconstitucionalidade do decreto executivo 4887/03; a suspensão da eficácia do ato normativo impugnado, nos seguintes termos: a paralização imediata dos processos de titulação em curso até a decisão final do STF; a citação da presidência da república para prestar informações sobre o alegado e o chamamento da Advocacia-Geral da União e a Procuradoria-Geral da República ao processo, para que se manifestem sobre as impugnações.

## **1.2 MANIFESTAÇÃO DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA**

Uma vez que a legislação atacada pela ADIn emana de ato do executivo, a presidência da república então, como autor de referido ato (o decreto), é chamada ao processo para que preste informações sobre as sustentações levantadas sobre a inconstitucionalidade do seu ato. Quando se fala em ADIn, o primeiro procedimento, após a instauração do procedimento judicial, é citar<sup>191</sup> a autoridade/órgão originário do ato normativo impugnado. No caso, a autoridade responsável pela pretensa inconstitucionalidade seria a própria presidência da república.

Como é a AGU o órgão que detém o dever constitucional de promover a defesa do Estado, em nível federal, em todas as esferas necessárias, é, portanto, quem presta as informações requeridas pelo STF. Então, uma vez provocada, a AGU, em tramite interno e antes de se manifestar no caso, circulou notificação interna nas regionais do órgão, onde seus procuradores, pela aproximação temática, apresentam

---

<sup>191</sup> Ato de chamar, pela primeira vez, alguém ao processo.

suas reflexões voluntariamente ao Advogado-Geral da União, as quais foram apresentadas nos autos, o que redundou na juntada de três pareceres

Cumprir dizer que as manifestações juntadas pela presidência da república não substituem a atuação específica da AGU em momento oportuno, sendo que esta deve ocorrer a partir da manifestação do próprio AGU nos autos da ADIn<sup>192</sup>.

Desta maneira, as manifestações da presidência são no sentido de promover a defesa do ato normativo de sua autoria. É juntado aos autos minutas confeccionadas pelo Consultor-Geral da União<sup>193</sup> Manoel Lauro Volkmer de Castilhos, em 2004; pelo Advogado da União Sr. Rafael Abrita e; pelo Procurador Federal Sr. Valdez Farias. Vejamos o conteúdo de cada uma separadamente, da mesma forma a qual são apresentadas no processo.

### 1.2.1 PRESTAÇÃO DE INFORMAÇÃO I

A primeira minuta apresentada é de autoria do então Consultor-Geral da União Manuel Lauro Volkmer de Castilhos, é assinada em 07 de julho de 2003. Castilhos é desembargador aposentado (em 2003) do Tribunal Regional Federal da 4ª Região, em sua biografia há um elemento interessante que nos ajuda a entender a posição desse sujeito no campo. Castilhos começou sua carreira como advogado do Sindicato de Trabalhadores Rurais em duas cidades no Rio Grande do Sul e foi advogado de projeto fundiário em Altamira no Pará na década de 70, depois advogou ainda para o INCRA em meados da mesma década, até se inserir na carreira de magistrado (JFSC, 2021). Outro indício é a polêmica a qual Volkmer se envolveu, pois, em 2016 era um dos principais assessores do Ministro Teori Zavascki durante o “Petrolão” no STF, contudo, foi descoberto que ele havia assinado manifesto a favor do ex-presidente Lula, razão que levou ele a se afastar da função (RANGEL, 2016; FRANCO, 2016). No mesmo sentido, em publicação, Castilhos posiciona-se, em 2017, contrário da parcialidade de Moro e dos problemas processuais da condenação de Lula (CASTILHO, 2017).

---

<sup>192</sup> No caso, a AGU ao mesmo tempo que representa o autor do ato normativo neste caso é também parte que se manifestará em momento próprio. Se o ato questionado fosse uma lei estadual, por exemplo, não seria a AGU que apresentaria esta manifestação, seria a procuradoria do referido estado.

<sup>193</sup> É cargo/posto da administração da AGU e que presta assessoria direta ao Advogado-Geral da União.

O parecer tem três páginas e nele pode se visualizar as seguintes sistematizações argumentativas. Primeiro é elaborado um breve resumo de todo o ocorrido até o momento no processo, o que é rotina em todas as manifestações das partes nos processos judiciais, que é seguida pela indicação de que o art. 68º do ADCT seria norma de aplicação imediata, de eficácia plena, o que dispensaria integração infraconstitucional. Dessa maneira, o decreto 4.887/03 deteria três ordens de disposição, quais sejam: primeiro, as de mera aplicação em concreto; segundo, as que regulamentam o texto constitucional e; terceiro, as que constituem regulamento autônomo.

Sobre isto, é dito que o decreto 4.887/03 se presta para regulamentar o procedimento de identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas pelos remanescentes quilombolas. O ato normativo estaria estabelecendo disposições em concreto, pois estaria preparando a máquina pública para fiel execução do texto constitucional, além de organizar o funcionamento do Estado para concretização da norma constitucional, respeitando assim o conteúdo e limites trazidos pelo art. 84º, Inc. IV da CF.

A petição inicial invoca que o decreto 4.887/03 estaria buscando disciplinar diretamente a Constituição Federal, indicando que aquele estaria fazendo as vias de lei ordinária, o que o levaria a maculação formal do ato normativo, pois estaria exorbitando sua natureza. Contudo, tal argumentação não procederia de acordo com este parecer, pois há um lastro legislativo que o decreto em vigor pretende regulamentar e que intermediam a estrutura normativa da matéria até a Constituição, quais sejam, decreto executivo 5.051, de 14 de abril de 2004 (Convenção 169 da OIT) que, mesmo que posterior ao próprio decreto 4.887/03, incorporou ao ordenamento jurídico a Convenção Internacional sobre os Povos Indígenas e Tribais. Neste, é trazido para o ordenamento jurídico o critério da autodefinição (consciência de sua identidade) enquanto elemento legítimo e válido, chancelado pelo legislativo brasileiro e apto a ingressar e produzir efeito no seu ordenamento jurídico. Não haveria o que se questionar neste critério, já que estaria ele resguardado por instrumento legislativo pertinente.

Com isso, o decreto 4.887/03 não estaria regulando diretamente a Constituição, mas sim a Convenção 169 da OIT internalizada na condição equiparada a lei complementar, que daria conteúdo ao art. 68º do ADCT. O decreto executivo 4.887/03,

uma vez confirmando esta convenção estaria dando fiel execução às disposições incorporadas pela interação entre Constituição e Convenção 169, pois a legitimidade do critério de autoatribuição da identidade estaria consolidada no item dois do artigo primeiro desta última, que diz que “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”. O que a Convenção estaria fazendo, em verdade, é revelar o conteúdo da Constituição.

Quando se diz que uma norma constitucional seria de eficácia plena, estaria se indicando que não seria preciso a integração legislativa ordinária, mas que a Constituição teria ofertado todos os elementos necessários para sua execução. Este rótulo seria atribuído a todos direitos fundamentais existentes no ordenamento jurídico brasileiro. A ideia é que não se subordine direitos necessários à promoção da dignidade humana a nenhum movimento do legislativo posterior, pois os direitos ficariam à mercê da vontade da composição do Legislativo, que se realiza no e num tempo político. Os direitos fundamentais seriam plenos e deveriam ser efetivados imediatamente. O que o decreto 4.887/03 fez fora organizar o Estado para efetivação imediata do direito fundamental.

No que se refere ao argumento do DEM à ilegitimidade da utilização da via da desapropriação indenizada para a titulação dos territórios que estejam ocupados por pessoas detentoras de títulos não eivados de vício, é ressaltado que não seria desconhecido pelos constituintes à possibilidade de haver quilombos em terras privadas. Por esta razão, a atribuição do INCRA para desapropriar, mediante indenização, estes proprietários, colocaria o direito étnico-quilombola em plena harmonia com o restante dos direitos constitucionais, como o de propriedade, pois os proprietários que adquiriram a propriedade regularmente antes de 1988 (data da promulgação da Constituição) seriam indenizados tanto pela terra quanto pelas benfeitorias<sup>194</sup> realizadas de boa-fé.

A desapropriação, antes de afrontar a Constituição, a faz cumprir parte-a-parte, conferindo proteção ao proprietário e ao seu direito. De outra forma, estaria ocorrendo uma forma de expropriação não autorizada pela Constituição, situação a qual afrontaria nitidamente o direito de propriedade. Ao fim pede que o STF não acolha o pedido do autor, devendo a norma ser preservada dentro do ordenamento jurídico.

---

<sup>194</sup> Construções e melhorias realizadas no imóvel.

### 1.2.2 PRESTAÇÃO DE INFORMAÇÃO II

A minuta do advogado da união Sr. Rafael Abrita<sup>195</sup> tem 38 páginas e é assinada em 2 de julho de 2004. A peça começa transcrevendo o decreto 4.887 na íntegra, o que compõem o modelo estilístico de grande parte dos especialistas no campo jurídico, o que ocupa as sete primeiras páginas.

Inicia o seu parecer determinando a síntese da petição inicial, identificando o ponto nodal que a pretensão do DEM seria questionar o papel do decreto 4887 de regular a Constituição sem qualquer mediador legal. Então, para estabelecer o contraditório, o parecer começa suas arguições no campo da preliminar de mérito<sup>196</sup>. No entendimento deste, o pressuposto “fundamentação” e identificação dos pontos impugnados da norma devem estar claros e determinados, o que não se observaria na petição inicial do DEM, já que estaria atacando o decreto 4.887/03 como um todo, de forma genérica, não indicando qual parte ou elementos do ato normativo impugnado estaria(m) eivado(s) de inconstitucionalidade, essa determinação de impugnação específica está prevista no artigo terceiro da lei 9.868/99. Por esta razão o advogado da união requereu o não conhecimento da ação com declaração da inépcia<sup>197</sup> da inicial, o que, em efeitos práticos, significa que a ação não pode ser levada adiante, por não preencher os elementos fundamentais para que possa tramitar no STF.

Sequencialmente, é argumentado à inadmissibilidade de Ação Direta de Inconstitucionalidade contra atos normativos de efeito concreto, como já haveria o próprio STF se manifestado em outros procedimentos reiteradamente<sup>198</sup>. A ADIn é modalidade de ação que serve para contestar ato normativo dotado de generalidade, não podendo ser proposto contra norma que se proponha a regular direito certo e

---

<sup>195</sup> Não encontramos informações biográficas do advogado da união Rafaelo Abritta, o que indica que não é um ator político no campo em debate, agindo aqui somente enquanto instrumentalizador operativo no campo processual.

<sup>196</sup> Nos procedimentos jurídicos são requeridos, daquele que os propõem, a comprovação da presença de requisitos prévios e essenciais para que o juízo aprecie o mérito/conteúdo da ação. Ordinariamente são elementos de forma e do campo da validade, o que determina a condição da existência da própria ação.

<sup>197</sup> Quando não há cumprimento dos requisitos essenciais, a petição inicial é declarada inepta (indeferida), seguido da não apreciação das questões de conteúdo/materiais, havendo arquivamento imediato do processo.

<sup>198</sup> “Jurisprudência” - em verbete jurídico.

determinado(vel) e com sujeitos determinados(veis), o que se poderia observar com a mera leitura do artigo primeiro do ato normativo impugnado. Tal questão reforçaria o pedido de preliminar de mérito, o qual deveria levar o processo ao não conhecimento.

Na prática jurídica, na mesma ação se pode atacar tanto elementos fundantes do procedimento (formais), o que pode levar ao definhamento da ação sem a apreciação do mérito e, ao mesmo tempo, adentrar, simultaneamente na análise da matéria, ou seja, de conteúdo, que seria o tratamento do direito em si. Caso as questões preliminares não sejam acatadas pelo julgador, assim a reflexão quanto ao conteúdo é levada em conta pelos julgadores.

Após as arguições preliminares, o advogado da união adentra nas questões que envolvem a materialidade do direito questionado, começando por uma reflexão sobre a constituição da igualdade e promoção dos direitos enquanto formador dos direitos humanos e da construção de uma sociedade mais justa, utilizando-se do suporte teórico de Norberto Bobbio para tanto.

Para o advogado da união, a Constituição, com o artigo 215º, buscou resgatar as origens étnicas da sociedade brasileira, que somado ao artigo 216º, também da Constituição Federal, relaciona os bens materiais e imateriais quilombolas como patrimônio da sociedade brasileira. Essas inclinações do texto constitucional fortalecem o artigo 68º do ADCT<sup>199</sup>, que determina a propriedade definitiva das terras remanescentes de sítios quilombolas, compelindo o Estado a lhes emitir os títulos. Por esta razão, a presidência da república teria se manifestado editando a moldura jurídica que melhor atendesse os desígnios da norma constitucional, o que culminou na estrutura atual do decreto 4.887/03.

Há também um momento nesta peça que trata da construção do direito quilombola enquanto fato social, articulando a ideia de inovação da tecnologia normativa à inserção dessa temática na Constituição, seguindo o lastro da máxima principiológica da promoção da igualdade entre negros e brancos, consagrando a expressão “afro-brasileiro” como resposta às demandas do movimento negro, destacando os artigos 215º e 216º da Constituição Federal, além do artigo 68º do ADCT.

---

<sup>199</sup> A Constituição é documento normativo integrado, onde seus dispositivos devem ser lidos em confluência uns com os outros.

Na sequência, o advogado da união ressalta que a norma constitucional que disciplina a matéria seria de eficácia plena, com isso indicar-se-ia que esta dispensaria integração legislativa ordinária. Nesse entendimento, as normas desta natureza imporiam ao Estado um dever, qual seja, o de conceder o título das terras das comunidades quilombolas. Contudo, o artigo 68º do ADCT não dispõe de uma redação complexa o suficiente para garantir aos beneficiários o direito subjetivo de exigir o reconhecimento e titulação de imóveis certos e determinados, assim, a eficácia do direito ficaria comprometida, devendo o Estado organizar-se para viabilizar a concretude do dispositivo constitucional. Por esta razão o governo teria se manifestado em ato *in concreto* para instrumentalizar e viabilizar o direito quilombola, não havendo por que se falar em inconstitucionalidade do decreto 4.887/03.

A hermenêutica operada pelo DEM ao dispositivo 68º do ADCT seria simplista, isolada e pobre, o que a faria incorrer em equívoco, já que os dispositivos constitucionais deveriam ser lidos de forma articulada e integrada com o restante da Constituição, conforme as técnicas contemporâneas e sofisticadas da hermenêutica jurídica.

No que tange a fixação, delimitação e demarcação dos territórios quilombolas, o advogado da união pondera sobre os processos fluídos da territorialidade, inclinando-se para o entendimento da dificuldade de fixação de fronteiras, motivada pelo uso comunal das terras e pela consensualidade na exploração da terra, gerando uma lógica organizacional constituída através da solidariedade, da reciprocidade e do parentesco, ao largo, portanto, da lógica do mercado e da individualização territorial.

A territorialidade, para o advogado da união, seria um processo político a ser construído dentro de “séries de negociações” internas nas comunidades, a partir da lógica e funcionamento particular dos grupos, possibilitando e estimulando o próprio modo de vida destes.

É ponderado também sobre os conflitos existentes nesses processos de constituição e delimitação dos territórios quilombolas, principalmente quando estes estão sobrepostos a terras particulares. Contudo, o advogado da união invoca o jurista Dalmo Dallari, o qual reflete e afirma a preponderância da propriedade quilombola sobre a propriedade individual, mas, por outro lado, Dallari alertaria de que a Constituição não teria declarado a nulidade dos títulos privados sobrepostos, como o fez aplicar ao direito à terra dos indígenas. Dessa maneira, o choque entre a

propriedade privada e a quilombola deveria ser sanado<sup>200</sup> e harmonizado, com fim de dar efetividade à supremacia da propriedade quilombola. Estes proprietários particulares deverão reivindicar da União uma compensação pela perda da propriedade adquirida outrora, mas jamais penalizando o quilombo. Na concepção do advogado da união, o real conteúdo que o DEM se proporia a discutir não seria a preponderância entre a natureza das propriedades, mas a extensão do território titulado, por essa razão o laudo antropológico seria peça imprescindível, o qual atribui valor e sentido cultural às terras indicadas para titulação. Não se estaria reduzindo o direito à mera manifestação de vontade do interessado, como acredita o DEM.

Invocando novamente Dallari, o advogado da união articula a necessidade da desapropriação mediante indenização de forma bem elucidativa, vejamos: (1) a união retirou uma fração de terras de algumas pessoas e (2) as entregou a comunidade quilombola, assim, (3) aquelas tiveram um prejuízo, (4) por tal razão devem ser ressarcidas (5) e a União deveria fazê-lo.

O advogado da união reflete sobre qual seria o sentido de titular uma comunidade quilombola nos limites da ocupação da moradia, como pretende o DEM, indagar-se-ia como sobreviveriam e de onde tirariam seu sustento? O que não parece ser preocupação do DEM. Por esta razão que a extensão do território deveria ser o suficiente para sobrevivência do grupo, para sua reprodução no tempo e no espaço, prestando-se para a própria garantia perene do direito étnico inscrito na Constituição.

Não haveria determinação legal alguma que possibilitasse um apossamento administrativo direto do Estado, independente de procedimento de desapropriação mediante indenização, para repasse da terra aos quilombolas quando da titulação, ou ainda, nenhum imperativo haveria para a saída do proprietário individual da terra e entrada de outro proprietário, por esta razão haveria que tomar medidas prévias para a regularização da propriedade. Qualquer ato nesse sentido ensejaria a ampliação dos conflitos, além de uma enxurrada de ações de reintegração de posse e despejos. Quando o território é reconhecido como pertencentes à comunidade quilombola, a

---

<sup>200</sup> Quando há direitos inscritos na Constituição e que, pela inviabilidade de assegurar ambos, estes entram em choque, devendo assim, um deles preponderar de forma a não causar prejuízos a ambos destinatários, ou ainda, elegendo o menor dano há situação fática. No caso, o direito coletivo sempre deve preponderar sobre o individual, pois os danos causados a uma coletividade são imensamente superiores ao dano de um indivíduo. Ao passo que, sempre que possível, o choque entre os direitos fundamentais deve ser equacionado, de maneira a buscar a não aniquilação do direito de nenhuma das partes.

única forma da desintrusão da terra é a perda da propriedade pelo antigo dono, o qual deve desocupá-la pela inexistência, após a desapropriação, de quaisquer vínculos ou direito sobre o bem imóvel. A via mais adequada, e com previsão legal dentro do ordenamento jurídico, seria a desapropriação por interesse social mediante justa indenização ao proprietário particular.

Quanto aos questionamentos que envolvem a autoatribuição e a extensão das terras a serem tituladas, o advogado da união entende que o DEM novamente se prestou a realizar a interpretação isolada da Constituição, operando interpretação capenga e errônea.

Desde a promulgação da Constituição, uma nova necessidade definidora se apresentou, qual seja, a determinação e identificação dos grupos que teriam direito a regularização de suas terras nos moldes do artigo 68º do ADCT, por esta razão este pondera que o termo eleito pelo legislador para designar os detentores do direito foi pouco feliz, já que “remanescente de quilombo” não seria a terminologia mais compatível com a autodesignação dos grupos e com os termos utilizados pela ciência antropológica. Esta situação teria ensejado, primeiro, um descompasso no entendimento entre o direito e a antropologia, depois uma readequação entre elas.

Pela visão antropológica, a denominação “remanescente” invocaria a definição do grupo pelo que ele já não é mais, invocando residualidade, sobre, reminiscências - o grupo já não existia em sua plenitude. Nesse sentido, o termo “remanescente” acabou afastando, na linguagem do Direito, à aproximação com o termo “descendência”.

Antes da Constituição de 1988, a antropologia não trabalhava com o termo remanescente, já que no final dos anos 70 e início dos anos 80, o termo mais utilizado eram comunidades ou populações negras rurais. Já no final dos anos 80, o antropólogo Alfredo Wagner Berno de Almeida traz à baila o termo “terra de preto” para designação destas comunidades, as quais envolveriam áreas comuns de terras formalizadas ou não, entregues ou adquiridas, doadas, cedidas pelo Estado, áreas de antigos quilombos e áreas de alforriados nas cercanias de antigos núcleos de mineração. Dessa maneira, teria sido a promulgação da Constituição Federal de 1988, na concepção do advogado da união, que obrigou os antropólogos a aprofundarem as reflexões sobre a temática e estenderem seu campo de inflexão semântico,

principalmente frente à nova tecnologia jurídica trazida pela lei maior, no caso, terminológica.

No mesmo sentido, é destacado como relevante o trabalho da Associação Brasileira de Antropologia (ABA), em 1994, que constituiu um grupo de trabalho sobre comunidades negras rurais, o qual, como resultado das reflexões, publicou um documento trazendo uma definição para o conceito de “remanescentes de quilombo”, que seriam grupos étnicos com um tipo organizacional que define o pertencimento através de normas e meios de filiação ou exclusão. É também citado trecho do mesmo documento da ABA que descola o termo remanescente de residualidade ou de resquícios arqueológicos, afastando do sentido relacionado a grupos isolados, homogêneos, mas sim, sobretudo, os vinculando às práticas de resistência e manutenção de modos de vida característicos de um determinado lugar.

A identificação das identidades, na concepção do advogado da união, seria conduzida por uma perspectiva multifatorial, afastando a concepção de que a autodefinição seria critério único. Nesse sentido, seriam levados em conta uma gama de elementos para aferição da identidade, quais sejam, ancestralidade, estrutura política própria, sistema de produção particular, características raciais, elementos linguísticos-religiosos e símbolos específicos. Contudo, com isso não se pretenderia reduzir às características específicas, mas fazer referência a um conjunto complexo de organização, ação e mobilização em relação aos demais grupos e ao poder público.

Nesse sentido, embora não único, o elemento autodefinição seria de suma importância, pois seria por este que se poderia captar e compreender como é operada a identidade do grupo, o que prestaria para afastar qualquer redução às categorias históricas.

É destacado também que há previsão de contestação da identidade quilombola de uma comunidade, devendo aquele que questiona apresentar os indícios que impulsionam tal suspeita, tanto na via administrativa quanto na jurídica, assim, podem ser realizados estudos complementares para sanar dúvidas, caso necessário.

Ademais, o direito das comunidades a terra, quando lido em conjunto com o 215º e 216º da Constituição Federal, faria revelar a terra e os modos de viver/fazer enquanto patrimônios protegidos pelo poder público. Tal propriedade quilombola seguiria um padrão diferente da lógica privada do mercado, guiando-se pelo respeito

à lógica de utilização exclusiva/comum/coletiva da terra por determinada comunidade quilombola.

Na sequência, o advogado da união finaliza a petição contestando quaisquer possibilidades da concessão de medida cautelar pedida pelo autor da ADIn, pois restam ausentes o *periculum in mora* e o *fumus boni iuris*, primeiro porque na ocasião, da impetração da ADIn, o decreto já estaria em vigor a sete meses nunca tendo sido antes contestado e, segundo, porque vige em favor da norma a presunção de constitucionalidade, assim, não teriam sido apresentados elementos suficientes para suspensão temporária e sumária da norma impugnada. Fechando o entendimento que os pedidos do autor deveriam ser indeferidos ao termino da ação.

Podemos verificar que, conforme já esperado, há um conjunto de citações de julgados da própria corte constitucional para fundamentar as posições que relatamos acima, contudo, a posição deste documento é claramente identificada pela escolha dos fundamentos citados, o autor seleciona a matriz de orientação a partir de Norberto Bobbio que, ainda que trabalhe na percepção dos direitos humanos numa concepção eurocêntrica, exalta a dignidade e que se presta aqui a defender o direito étnico. Além disso, é referências direta de textos de Alfredo Wagner Berno de Almeida e ao parecer de 1994 da ABA. Há ainda a transcrição integral, na forma de citação, da Exposição de Motivos 020/03 da SEPPIR sobre o decreto 4.887, neste são articulados autores como Ilka Boaventura, Maria de Lourdes Bandeira, Dimas Salaustiano da Silva, Eliane Cantarino e Debora Duprat, que estão cabalmente posicionados no campo pela defesa dos quilombos. Podemos ainda citar que o advogado da união aqui maneja os ensinamentos de Dalmo Dalari, que é um jurista constitucionalista que se alinha também as noções tradicionais de direitos humanos.

### **1.2.3 PRESTAÇÃO DE INFORMAÇÃO III**

O Procurador Federal Valdez Adriano Farias também apresentou as razões pelas quais o pleito do DEM não deveria lograr êxito. Em investigação na internet, conseguimos identificar que Valdez é autor de um livro intitulado “Função Social da Propriedade: dimensões ambientais e trabalhistas”, que foi publicado com suporte do governo federal, através do Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural (NEAB) sob o guarda-chuva do governo de Lula. Valdez também foi por muito tempo

procurador da AGU responsável pelas demandas relativas ao INCRA, que aparece em várias notícias como um articulador nacional das demandas jurídicas dos quilombolas e outras minorias no órgão (RAMOS, 2010; DIÁRIO, 2005), além disso tem um texto sobre a função social da propriedade no livro do Ministério Público “A reforma agrária e o sistema de justiça”, que foi pensado a partir de grupo de trabalho sobre reforma agrária do MPF, onde consta como membro Deborah Duprat. Com isto, podemos dizer que Valdez se posiciona no campo da defesa dos direitos étnicos e das minorias de forma bastante evidente.

No parecer, Valdez primeiramente evidencia os pontos levantados pela parte autora na petição inicial, destacando os pontos centrais contestados na legislação impugnada, quais sejam: (1) o critério da autodefinição; (2) demarcação por critérios outros que não os histórico-antropológicos; (3) a determinação de desapropriação indenizada de propriedades privadas, visando transferi-las para as comunidades quilombolas; (4) utilização indevida da via regulamentar; (5) determinação equivocada das terras onde se localizam as comunidades quilombolas e; (6) a configuração equivocada dos reais destinatários da propriedade.

Sobre o item quatro supramencionado, é invocado argumentos que sustentam a eficácia plena do dispositivo 68º do ADCT, o qual dispensaria quaisquer normas legislativa integradora, pois trata-se de direito fundamental. É citado o jurista Bonavides sobre a conceituação da eficácia dos direitos, e Lassale, sobre o espírito de efetividade das constituições contemporâneas. Os argumentos ditos nesse sentido são extensos na minuta do procurador federal, mas encontram correspondência nos tópicos pretéritos que trataram sobre a questão. Dessa maneira, o dispositivo 68º do ADCT bastar-se-ia em si mesmo, não necessitando de integração legislativa infraconstitucional, razão esta que o decreto 4.887/03 não teria como estar invadindo área reservada de lei ordinária.

No que se refere ao argumento da parte autora de que o Estado deveria emitir os títulos territoriais dos quilombolas e que haveria uma proibição da seleção da via da desapropriação para a concessão das terras, o procurador aqui refuta tal fundamento, pois a decreto 4.887/03 não inova na legislação quando prevê a aplicação do instituto da desapropriação, já que seria a única forma de titular as comunidades seria a aquisição originária através da desapropriação quando o título privado não está eivado pelos vícios possíveis e identificados pelo Código Civil. A

desapropriação está prevista no artigo 5º, Inc. XXIV da CF, sendo motivada por interesse social na previsão da lei 4.132/62 e por utilidade pública no decreto lei 3.365/41, conforme já tratamos na parte dois desta tese. Entende o procurador que ambas as normas citadas são anteriores a vigentes e não agridem diretamente nenhum dispositivo Constitucional, então foram atingidas pelo fenômeno da recepção<sup>201</sup>, estando aptas a produzirem efeitos no ordenamento em vigor.

O procurador federal também argumenta sobre o entendimento consolidado do STF quanto a propositura de ADIn contra ato normativo *in concreto*, pois, até mesmo que se considere que o decreto ultrapassou os limites os quais poderia regular, este estaria incorrendo em ilegalidade e não em inconstitucionalidade, devendo, portanto ser questionado em via de controle de constitucionalidade incidental/concreto<sup>202</sup> e questionado a nos órgãos jurisdicionais superior por via de Recurso Especial direcionado ao STJ e não ao STF.

O procurador entende que o legislador constitucional não haveria de criar um direito de acesso à terra sem dar ao órgão responsável o poder para efetivá-lo, este imperativo está incutido na *teoria dos poderes implícitos*, o qual vislumbra que o constituinte quando atribui uma competência a órgão, ou instituição, está, nesse mesmo ato, conferindo-lhe também os poderes necessários para sua execução.

Sobre a impugnação do critério de autodefinição, o procurador federal pondera que o decreto não inovou sobre a matéria, somente fez cumprir os tratados internacionais os quais o Brasil já era signatário. O decreto 4.997/03 estaria, em verdade, regulando pactos internacionais e legislações internas.

É apontado também o equívoco o qual incorreria o DEM quando aduziu a redução do procedimento unicamente à autodefinição, o que seria via única para delimitação, demarcação, titulação da terra e reconhecimento da identidade. Contudo, são considerados outros elementos fáticos, antropológicos e jurídicos nesse meandro, já que há previsão da confecção de um relatório técnico que deve realizar o

---

<sup>201</sup> Quando a Constituição entra em vigor, toda ordem normativa anterior é ab-rogada, ou seja, ficam totalmente sem efeito, assim, no momento posterior estas são submetidas ao crivo dos novos imperativos, podendo ser ou não recepcionadas. Uma norma para não ser recepcionada deve manifestamente contrária ao conjunto principiológico da Constituição. Quando recepcionada passa a produzir efeito.

<sup>202</sup> A constitucionalidade da aplicação de uma norma em determinado caso pode ser apreciada via ação judicial *in concreto* perante os tribunais originários, que são responsáveis, cada qual, por julgar situações concretas de sua competência. Podendo o STF, interferir na matéria, somente a partir de recurso extraordinário - destinado ao STF contra decisões dos juízos ordinários que vão contra dispositivo constitucional.

levantamento de diversas outras dimensões, e que está permeado por momento que é franqueada a possibilidade de contestação administrativa de quaisquer interessados ante aos relatórios produzidos pelo INCRA.

O procurador qualifica como “irracional” a presunção do DEM de que o titular do direito do artigo 68º do ADCT seriam os remanescentes e não os descendentes, pois presumir que os negros, que detiveram sua liberdade em 1888, seriam o público alvo deste dispositivo, pois seria, no mínimo, descabido, pois contrariaria as leis naturais da durabilidade da vida humana. Tal interpretação da norma constitucional só se prestaria para esvaziar a lei maior e retirar as condições básicas de eficácia da mesma, devendo, portanto, serem desconsideradas de pronto.

O procurador faz uma crítica ao decreto 3.912/01, que é o predecessor do decreto 4.887/03. Naquele, os critérios eleitos eram diametralmente opostos aos fixados no decreto atual, pois tomava como padrão as terras ocupadas pelos quilombos em 1888, não atentando para a relação da comunidade com a terra e os processos de remoção/expulsão da população negra rural da terra que ocorreu no processo civilizacional brasileiro.

No que se refere ao argumento do DEM de que o decreto 4.887/03 criaria aumento de despesa também não mereceria atenção, principalmente porque o recurso destinado à efetivação desta política de Estado depende de previsão na Lei Orçamentária Anual (LOA)<sup>203</sup>, sendo arbitrado pelo próprio legislativo, enquanto matéria de lei em sentido formal.

Ao fim, o procurador indica que não há como atender ao pedido cautelar de suspensão da eficácia da norma impugnada até a decisão final do STF, pois não resta demonstrada a plausibilidade da inconstitucionalidade alegada, assim como, não se visualizaria o perigo da demora o qual invoca o DEM, já que todos os procedimentos de titulação percorreriam todo um procedimento administrativo que contempla a ampla defesa e o contraditório, em conformidade com a Constituição.

Nesse parecer, são mobilizados recursos teóricos de vários autores, o primeiro que aparece é Canotilho, para indicar a constituição como um documento histórico e que é integrado pelos instrumentos de governo para sua efetivação. Este parecer apresenta uma relativa sofisticação acadêmica, já que o procurador mobiliza uma

---

<sup>203</sup> Lei Orçamentária é lei ordinária, da mesma natureza formal/jurídica da que o autor entende que poderia regular a Constituição.

pluralidade de autores, mapeando as fontes. São aqui acionados obras e autores consolidados e outras contemporâneas no campo do Direito Constitucional, como o já citado Canotilho, depois José Afonso da Silva, Celso Antônio Bandeira de Melo e Paulo Bonavides, além disso constitucionalistas contemporâneos como Gilmar Mendes e Carlos Ari Sundfeld. Vale ressaltar aqui ainda o manuseio de fontes como Ferdinand Lassalle, para reforçar a ideia da constituição como fenômeno concreto e articula ainda citações de Alfredo Wagner. Com isto podemos dizer que se trata de uma manifestação que se articula pela defesa do direito quilombola e do decreto 4.887. Embora sejam acionados conhecimentos técnicos jurídicos do campo constitucional, o acionamento do conhecimento antropológico é rarefeito e periférico, só aparece através dos filtros da leitura dos autores-juristas.

### **1.3 MANIFESTAÇÃO DA AGU**

No item anterior nós tratamos das manifestações da presidência da república, que foram ofertadas através de pareceres livres da AGU. Agora a AGU é instada a se manifestar enquanto instituição, com previsão legal expressa, que determina a sua convocação nas Ações Diretas de Inconstitucionalidade, pois é esta a responsável por ofertar a defesa da constitucionalidade dos atos normativos e de quaisquer atos/ações do poder público, que não importando a origem ou natureza das normas impugnadas, deverá ser apresentado no processo à defesa de sua constitucionalidade, rogando, assim, pela presunção da validade jurídica do texto.

A AGU é a instituição que promove a representação e defesa do poder público, judicial e extrajudicialmente, através de assessoramento ou consultoria, conforme artigo 131 da Constituição Federal. Esta representa a União, judicialmente, quando esta figure como autora, ré ou terceira interessada, rogando sempre pela defesa das ações do Estado.

O Advogado-Geral da União Álvaro Augusto Ribeiro Costa e o advogado da união Marcelo Casseb Continentino assinaram a petição de 23 páginas acostada aos autos. Bale aqui dizer que Marcelo Casseb é professor doutor e sua produção acadêmica é toda voltada ao controle de constitucionalidade, mas não há nenhuma evidência disponível online de que o coloque como ator político relevante no campo, de outro lado, Álvaro foi nomeado Advogado-Geral da União por indicação de Lula

entre 2003 a 2007, era servidor procurador da república (PGR), atualmente encontra-se aposentado, é antibolsonaro (COSTA, 2020), assinou manifesto em favor de Haddad em 2018 (MIGALHAS, 2018) e chegou a assinar denúncia contra Bolsonaro ao lado de Deborah Duprat (MIGALHAS, 2021). Embora não haja muito mais notícias, os fatos recentes, e inclinação associativa histórica com Lula, depois Haddad e Deborah Duprat o posicionam claramente no campo.

Na manifestação primeiramente elencaram os elementos os quais o DEM diz que estariam maculando o decreto 4.887/03, não sendo nenhum deles novidade e já não dito anteriormente. A petição inicial invocaria os argumentos de impugnação genérica por parte do autor, enquanto elemento para o não conhecimento da ação, pois não são cotejados os dispositivos da lei impugnada com os artigos da Constituição que supostamente estariam sendo violados.

No que se refere à alegação de que o decreto 4.887/03 configuraria hipótese de decreto autônomo também não encontraria sustento, pois, para além do entendimento dito pelos informativos anteriores, o decreto 4.887/03 retiraria validade das leis federais 7.668/98 e 9.649/98, a primeira ficaria criada a Fundação Cultural Palmares, sendo que no seu artigo segundo, inciso terceiro, ficaria conferido a este órgão o dever de reconhecimento, identificação, delimitação e demarcação das comunidades quilombolas, pela segunda, que disporia sobre a organização da presidência da república e dos ministérios, conferiria ao Ministério da Cultura a aprovação dos territórios quilombolas, conforme já tratamos no capítulo anterior no tópico sobre a competência.

Sendo assim, o decreto 4.887/03 retiraria sua validade diretamente das duas legislações acima citadas e não diretamente da Constituição como quer fazer crer o DEM, o que afastaria quaisquer dimensões de inconstitucionalidade da norma impugnada. Razão pela qual não caberia ADIn contra o ato normativo questionado, pois não se verifica afronta direta de norma infraconstitucional com quaisquer princípios constitucionais. Estes argumentos indicam a análise de preliminar de mérito da ação, requerendo o não conhecimento da mesma, o que obstará a análise do restante da matéria.

Sobre conteúdo, é iniciada reflexão da necessidade de se ir além do direito para o preenchimento das incompletudes semânticas das normas, aplicando o que

Boaventura chamaria de “pluralidade metodológica do conhecimento”<sup>204</sup>, até mesmo no Direito, tendo em vista, principalmente, o alargamento da lógica do Direito para além da dogmática. Com isso, o AGU pretendeu invocar a legitimidade dos conhecimentos antropológicos para compreender a matéria, principalmente no que se refere à discussão que gira no entorno da determinação do conteúdo do termo “remanescentes das comunidades dos quilombos”.

Os mal-entendidos que o termo quilombo gerou teriam causado distorções conceituais que reforçariam a lógica do decreto de 2001, o qual fora confeccionado a partir do ponto de vista do “observador” (exógeno às comunidades quilombolas), do decreto de 2001 para o 2003 houve uma guinada interpretativa e de organização do Estado. Naquele as terras haveriam de ser ocupadas por quilombos em 1888 e, ainda, deveriam estar sendo ocupadas na data da promulgação da Constituição. Desta maneira, o decreto anterior revitalizava os critérios coloniais trazidos pelo Conselho Ultramarino no século XVII-XVIII, para definir o conteúdo do termo constitucional de “remanescentes de quilombo”, o qual há muito já teria sido abandonado pelo conhecimento antropológico.

É citado o antropólogo Alfredo Wagner Berno de Almeida, como referência na temática, no sentido de colocar o conceito de quilombo nos trilhos de uma “ressementização”, fora da lógica “frigorificada” da concepção arqueológica, que vigorava a partir de perspectiva linguística, racial e biológica. Para tanto, é lembrado Barth para ressaltar que a identificação das identidades não dependeria de sinais observados externamente, mas por “sinais diacríticos”, ou seja, aqueles constatados pelos próprios sujeitos sobre si próprios. É nesse sentido que a antropóloga O’Dwyer é citada para indicar os elementos multifatoriais que devem ser observados quando do relatório de identificação.

Sendo assim, o decreto 4.887/03 não incorreria em inconstitucionalidade, já que busca critérios para o preenchimento do dispositivo constitucional no próprio conhecimento antropológico constituído. Nesse sentido, quando o DEM se opõe ao decreto não estaria suscitando questões de inconstitucionalidade, mas só uma inconformidade e controvérsia com os critérios eleitos para identificar as comunidades quilombolas.

---

<sup>204</sup> As citações de autores nas petições dos autos, como é de praxe, não segue a orientações da ABNT, não sendo possível identificar o lastro das mesmas.

A mera leitura da Convenção 169 da OIT, internalizada em 2004, é possível verificar a inserção no ordenamento o critério da “consciência” da própria identidade enquanto elemento fundamental reforçaria a validade da autodefinição fixada no decreto 4.887/03.

Os contornos dados à propriedade quilombola, fixada num modelo de propriedade coletiva, prestar-se-ia para cumprir o fim da norma constitucional, vez que a ideia seria a preservação de uma etnia, de uma comunidade, de um grupo e não das pessoas individualmente consideradas, por tal razão as propriedades são concedidas a título coletivo e pró-indiviso.

Nesse sentido, não há que se falar em distinção entre “remanescentes” e “descendentes”, pois essa discussão seria o contrafluxo de toda a sofisticada articulação do conhecimento antropológico.

Em se tratando da alegação da constitucionalidade da desapropriação prevista no artigo 13º do decreto 4.889/03, o AGU diz que toda vez que o território quilombola for identificado sobreposto a título privado não eivado de nulidade, seria de suma importância sua utilização para não agressão de direito já consagrado, qual seja, a propriedade individual, conforme já discutimos na segunda parte dessa tese.

A preservação da identidade coletiva deu-se ao revés das influências externas, as quais sempre agiram de forma a expulsar ilegitimamente os remanescentes dos territórios tradicionais. Situação que legitima a titulação de propriedade aos remanescentes quilombolas sem que estes estejam efetivamente ocupando a terra pretendida. Ainda que se comprove que os remanescentes não estavam ocupando as terras na data da abolição ou na data da promulgação da Constituição de 1988, estes não seriam argumentos suficientes para obstar, por si só, a atualização do território pela sua titulação.

O quilombo seria um signo de referência, que aponta para o passado e para o futuro, por essa razão que se faria importante um tipo de reconhecimento que abranja e oferte condições para a permanência e reprodução da comunidade no tempo e no espaço, não reduzindo o ato da titulação a mera garantia simbólica.

O AGU entende pelo não conhecimento da ação, pois o decreto estaria regulando as leis 9.649/98 e 7.668/88, assim como, por ausência de cotejo analítico na impugnação. Ademais, analisando o mérito, não visualiza nenhum preceito

incompatível com a Constituição, ates disso, harmoniza a aplicabilidade do art. 68º do ADCT com o restante da própria Constituição.

Finalizamos esta seção indicando que a manifestação segue a prática forense, transcrevendo uma massa de fragmentos legais e citações de precedentes do STF que fundamentariam a sua posição. Começa com o suporte de José Afonso da Silva, depois apresenta a crítica a redução dos fenômenos a fatos sociais pelos legisladores, indicados por Lourival Vilanova. Depois costura a fundamentação a partir de Boaventura de Sousa Santos, momento em que a petição ganha o protagonismo de fundamento a partir de Eliane Cantarino e Alfredo Wagner, sendo cotejados também a antropóloga Leinard Ayer de Oliveira e Barth. A inclinação dos diálogos de fundamento e os autores eleitos definem a posição deste ator social no campo da defesa dos direitos étnicos, com valorização do conhecimento antropológico e com certa sofisticação acadêmica, já que lastreia as obras de fundamentação.

## **1.4 MANIFESTAÇÕES DA PGR**

Diferente da Advocacia-Geral da União, que existe para promover a defesa dos órgãos públicos, a Procuradoria-Geral da República é instituição autônoma e de ação independente, é o órgão superior e máximo do Ministério Público, onde o Procurador-Geral da República é o chefe do Ministério Público da União e do Ministério Público Federal. A missão da Procuradoria-Geral da República<sup>205</sup> seria de “fiscal de lei”, ou seja, defender o interesse da sociedade, resguardando os direitos dos cidadãos inscritos na Constituição (PGR...). No caso em tela, a PRG sempre deve ser ouvida no controle abstrato de constitucionalidade, por previsão legal. Para melhor fim de organização do texto, reunimos as manifestações em subtópicos neste item.

### **1.4.1 PRIMEIRA MANIFESTAÇÃO**

A primeira manifestação da PGR se dá logo no início do processo em 2004, então o Procurador-Geral da República neste período era Cláudio Fonteles, que foi o

---

<sup>205</sup> A carreira de Procurador da República não se confunde com a de Procurador Federal, este último compõem o quadro da AGU, com necessária vinculação à defesa da administração pública.

responsável de apresentar a manifestação do órgão no que se refere à legislação impugnada. Vale ressaltar que este cargo é de indicação da presidência da república, com sabatina no Senado Federal, que deve aprovar a indicação com maioria absoluta, conforme artigo 128, no seu parágrafo primeiro.

Cláudio Fonteles é uma figura marcadamente da esquerda, ressaltando-se que quando jovem comandou a União Nacional dos Estudantes na década de 60, onde foi responsável por explodir sete bombas em Recife, no atentado ao Aeroporto de Guararapes, que visava assassinar o Marechal Costa e Silva, candidato à presidência, depois passou pelo MP e depois foi aprovado em concurso no Ministério Público Federal, alcançando o nível máximo da carreira, tendo sido presidente da Comissão da Verdade e professor por mais de 40, tendo se aposentado em 2008 (MPF...), na sua trajetória no MPF coordenou a Secretaria de Defesa dos Direitos Individuais e Interesses Difusos, tendo mobilizado recursos institucional na luta pela demarcação de terras indígenas (COMISSÃO DA VERDADE, 2021), tendo sido classificado por Manoel Pestana, como membro dos “tuiuiús esquerdistas” do MPF (PESTANA...). As informações sobre a trajetória de Cláudio Fonteles o colocam claramente ao lado das comunidades quilombolas na defesa dos direitos étnicos.

A manifestação do PGR neste procedimento inicia reproduzindo curta síntese da “exordial”<sup>206</sup> que envolvem a previsão de desapropriação de terras particulares mediante indenização, pois a outorga originária do direito de propriedade decorreria diretamente de comando constitucional, assim, não haveria terras alheias a serem desapropriadas, o que tornariam quaisquer previsões orçamentárias para estes fins desprovidas de embasamento legal. Caberia ao poder público somente emitir os respectivos títulos. O PGR transcreve a integralidade do decreto 4.887 na sequência.

Para o PGE, o DEM fecha entendimento de que o dispositivo constitucional indicaria a extensão dos territórios quilombolas em correspondência com o perímetro de ocupação para fins de moradia que estavam ocupando quando da promulgação da Constituição Federal em 1988. Impugnaria também o critério de autodefinição destacado no artigo segundo do decreto 4.887/03, pois este seria o desvirtuamento do fim da norma constitucional, possibilitando que se configurem enquanto beneficiários aqueles que não detêm uma relação necessária com “habitantes ex-

---

<sup>206</sup> Esta terminologia é utilizada no direito como sinônimo de Petição Inicial, ou seja, aquela que provoca/movimenta a máquina judiciária, inaugurando os procedimentos jurídicos.

escravos e fugidos". Para além, haveria inconstitucionalidade nos critérios eleitos para fixação do tamanho e amplitude do território quilombola, pois indicados pelos próprios interessados.

O PGR passa, após falar da petição inicial, a reproduzir passagens que condensam as informações prestadas pela presidência da república, as quais se fixam nos seguintes termos: o não conhecimento da petição inicial, pois aduz que o referido decreto seria ato de efeitos concretos, portanto, não sendo possível sua configuração como objeto de ação declaratória de inconstitucionalidade; que o dispositivo 68 do ADCT seria norma de eficácia plena, portanto, não necessitaria de integração constitucional; que a desapropriação seria plenamente compatível com a questão quilombola; que o critério da autodefinição seria essencial e definidor dos grupos étnicos; que a fixação das terras quilombolas deveria respeitar a pluralidade das formas de ocupação decorrentes da diversidade sociocultural.

A manifestação do PGR é claramente costurada aos argumentos das minutas anexadas às informações da presidência da república. O PGR inicia sua argumentação própria arrolando entendimento de que o artigo 68 do ADCT seria norma que traria incumbência positiva ao Estado, ou seja, um dever de ação, de um movimento de garantia de direito às comunidades quilombolas, emprestando-lhe roupagem de direito fundamental, devendo-lhe, assim, o Estado, prestar-lhe máxima eficácia.

Sobre a alegação do DEM de que o decreto 4.887/03 estaria regulando diretamente a Constituição Federal, o PGR argumenta no mesmo sentido do AGU, de que este, em verdade, regulamentaria as leis 9.649/98 e 7.668/88. Indo além, o PGR indica ainda que o decreto 4.887/03 substituiu o decreto 3.912/01, o qual jamais fora questionado quanto sua constitucionalidade, ora, este aduzia expressamente a seu papel regulamentador das duas leis supramencionadas, o que empresta ao seu substituto o mesmo papel.

Ora, se o decreto anterior estaria regulando tais leis, o atual, quando o substitui, também o faria, mesmo que não tenha dito expressamente como fez o anterior. A alegação de decreto autônomo seria descabida, pois o DEM, nem ninguém, jamais questionaram o decreto anterior quanto aos mesmos vícios formais quando de sua vigência, sendo que ambos deteriam a mesma natureza. Em verdade, a propositura

da ADIn estaria mais vinculada a discordância dos novos critérios do que por questões de constitucionalidade.

Por essa razão, não haveria motivos para que o DEM impugnasse o decreto 4.887/03, por estar supostamente regulando diretamente a Constituição. Também é compartilhado, através de citação direta da redação da manifestação anterior nos autos (do AGU), de que o decreto 4.887/03 estaria em segundo grau na ordem de regulamentação do artigo 215º e 216º da Constituição, assim como, do artigo 68º do ADCT.

Sobre a impugnação da incidência do instituto da desapropriação trazido pelo DEM, o PGR utilizou os fundamentos construídos pelos estudos do jurista Carlos Ari Sundfeld, o qual entende pela necessidade da utilização de desapropriação mediante indenização quando identificada a sobreposição de terras quilombolas com propriedades particulares, pois não há como equiparar a questão quilombola diretamente com a questão indígena, pois as terras indígenas sempre foram públicas, o que não seria necessariamente o caso das terras quilombolas. Haveria, portanto, necessidade da desapropriação para que estas sejam tituladas em nome das comunidades quilombolas. A desapropriação então decorreria do próprio dispositivo constitucional.

Quanto a referência da inconstitucionalidade no que tange a eleição do critério de autodefinição pelo decreto 4.887/03, não assistiria razão a fundamentação do DEM, já que a mera impugnação quanto à metodologia eleita para a identificação, reconhecimento e delimitação das comunidades remanescentes quilombolas redundariam em mera discordância metodológica, não sendo, portanto, questão de inconstitucionalidade, vez que este não atingiria diretamente nenhum dispositivo constitucional, compartilhando assim o entendimento do AGU.

O PGR ainda traz à sua argumentação a importância do conhecimento antropológico para tratar da questão, pois é esta ciência responsável pelos estudos mais aprofundados que versam sobre a questão, o que decorre de sua própria vocação para compreensão dos processos culturais e responsável por questionar os signos coloniais ainda remanescentes.

Os critérios, marcadores e elementos indicados pelo próprio grupo como designadores de si mesmo são de grande importância, como indicaria a antropologia, pois afastaria a caracterização do reconhecimento da identidade a partir de critérios

constituídos pelo observador externo que a tudo torna exótico. As características formadoras das identidades concretas seriam dependentes dos desígnios que os próprios atores sociais imputariam a si próprios, conforme entendimento de Alfredo Wagner e Eliane Cantarino. Este critério foi o adotado pelo decreto 4.887/03 e ratificado posteriormente quando da internalização da Convenção 169 da OIT em 2004. O decreto somente fez adiantar os ditames da marcha dos pactos internacionais em efeitos internos, principalmente a Convenção 169 da OIT, a qual o Brasil já haveria aprovado o texto no Congresso em 2002.

O PGR faz ressaltar que a autodefinição não seria critério único e exclusivo para o reconhecimento da identidade étnico-quilombola, mas somente mais um requisito do procedimento de titulação.

Coube ainda momento para que o PGR refletisse sobre a impugnação no que se refere à amplitude da delimitação das terras pretendidas pelos quilombolas, no sentido de que não seriam somente, e tão-somente, aquelas onde estariam fixados os quilombos na fase imperial do Brasil. Para falar dessa questão, são invocados argumentos que giram em torno dos equívocos os quais o decreto anterior havia incorrido, buscando fixar um conceito de remanescente de quilombo a muito abandonada pelos estudiosos da questão. Os critérios do decreto pretérito buscavam identificar onde localizavam os quilombos quando da abolição e, ainda, realizar averiguações da manutenção perene e contínua da posse do território até 1988, o que seria totalmente descabido. O critério trazido pelo decreto 4.887/03 representou um avanço na tecnologia jurídica, ajustando as anomalias que o decreto anterior trazia ao ordenamento jurídico, dando maior compatibilidade com o restante da principiologia constitucional em vigor.

Encerra a manifestação concluindo que a identificação das comunidades quilombolas deveriam ser realizadas através de critérios históricos e culturais próprios de cada comunidade, razão pela qual a demanda do DEM não deveria lograr êxito, pois não se verificou nenhuma inconstitucionalidade no ato normativo impugnado.

Com isto, o acionamento de conhecimento acadêmico objetivo é acionado de forma superficial a partir de Eliane Cantarino, Barth e Alfredo Wagner, sem qualquer rigor acadêmico. Com isto e, ainda, somado o perfil do PGR, este ator está, naquele momento histórico, posicionado claramente na defesa dos direitos étnicos.

### 1.4.2 SEGUNDA MANIFESTAÇÃO

Em junho de 2009, a cadeira maior da PGR era ocupada por Deborah Duprat de Brito Ferreira, junta junto a sua petição pareceres para colaborar e instruir o julgamento, um elaborado por Daniel Sarmento e outro de lavra de Flávia Piovesan.

Primeiramente vale um espaço para falar de Deborah Duprat, pois esta é um ator importante no campo epistêmico e jurídico. Esta foi membro de carreira do Ministério Público Federal entre 1987 e 2020, a sua carreira é marcada pela instrumentalização da sua ação profissional em defesa de temas sociais e das minorias, com atuação no Supremo Tribunal Federal em ações de grande repercussão, vinculadas a temas como grilagem união homoafetiva, direito dos transexuais, aborto em casos de anencefálicos, contra disciplinas religiosas confessionais, entre outros.

O Instituto Vladimir Herzog manifestou pesar pela aposentadoria de Duprat, indicando a sua manifesta atuação enquanto defensoria de Direitos Humanos e dos direitos de cidadania (GALLI, 2020). O Terra por Direitos registrou a sua passagem pelo Conselho Nacional de Direitos Humanos (CNDH) e seus marcos de ação em cooperação ao Movimento dos Atingidos por Barragens (MAB), ao Movimento dos Sem Terra (MST), a Plataforma Dhesca, Movimento Nacional da População em situação de rua, deu suporte a questão indígena, quilombola e povos tradicionais, entre outros, onde Duprat sempre levantou ante violências contra grupos vulneráveis. (TERRA DE DIREITOS, 2020).

Daniel Sarmento e Júlio José Araújo Júnior, descrevem a atuação de Duprat como de uma heroína constitucional, sempre ao lado dos grupos étnicos, tendo focalizado esforços durante a pandemia para sustar reintegrações de posses coletivas, defesa do auxílio emergencial para família dos presos, adiamento do ENEM, entre outros (2020). Em 2019, o PSL, então partido do presidente da república, apresentou representações perante o Conselho Nacional do Ministério Público, buscando constranger suas atuações, em razão disso, o Partido dos Trabalhadores (PT) apresentou manifesto de solidariedade a Deborah Duprat (PT, 2019).

Dito isto, o leitor pode também perceber que textos de Duprat foram acionados na primeira e segunda parte deste trabalho, e que sempre se manifestaram em retração ao decreto 3.912 do FHC e a favor do Decreto 4.887, e suas orientações de conteúdo. Ademais, sua aproximação com Daniel Sarmento é mais um sinal de sua

posição no campo, já que são ambos autores que mobilizam instrumentais a favor dos quilombolas no campo dos direitos étnicos. Como já dito, avançando no estudo, passamos agora a analisar os dois pareceres anexados por Duprat.

#### 1.4.2.1 PARECER 1 PGR - DANIEL SARMENTO

Em 2009 Daniel Sarmiento era Procurador-Regional da República é o autor do primeiro parecer anexado aos autos por Deborah Duprat, o qual foi intitulado pelo mesmo como “Terras quilombolas e Constituição: A ADI 3.239 e o Decreto 4.887/03”. Daniel Sarmiento é graduado, mestre e doutor em Direito Constitucional pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro, e ainda pós-doutoramento em Yale University (EUA). Foi Procurador da Fazenda Nacional de 1994 a 2015, quando saiu do Ministério Público Federal para exercer a advocacia. É professor da UERJ desde 2001, onde, em 2015 tornou-se professor titular. É autor de mais de vinte livros de Direito Constitucional e Direitos Humanos e uma sem contagens de artigos acadêmicos, todos com relação a processualistas e o Direito Constitucional.

Em nota, o Ministério Público Federal manifesta que Daniel Sarmiento tem sua atuação honrosa no órgão em defesa dos direitos humanos, incluídas aí as comunidades remanescentes de quilombo (COSTA NETO, 2004). Além disso, o conjunto de textos utilizados já nos capítulos anteriores e, ainda, a sua aproximação e posição no campo próxima a Duprat, o coloca enquanto atos de defesa dos direitos quilombolas. Sarmiento é ainda fundador da Clínica de Direitos Fundamentais da UERJ, que atua diretamente no ensino do Direito com prestação jurídica em causas que versem sobre direitos fundamentais e eventos científicos vinculados a temática (SARMENTO, 2021).

O parecer apresentado por Sarmiento ao processo tem 47 páginas e ressalta que o ato normativo impugnado não foi o primeiro instrumento a regular a matéria, com fim de destacar que a eventual declaração de inconstitucionalidade do decreto 4.887 de 2003 - “o que se admite pelo amor ao debate”<sup>207</sup>, invocaria a vigência do decreto anterior, o que no direito é chamado de “represtinação”. Os vícios formais

---

<sup>207</sup> No *habitus* da escrituração das peças jurídicas é comum utilizar essa frase para supor contexto e situações, promovendo descrédito a mesma, contudo, é um gancho para apresentar cotejamentos e respostas a cenários imaginados e supostos, que são representados em hipótese abstrata.

continuariam, pois ambos os decretos detêm a mesma natureza jurídica<sup>208</sup>, já que não haveria pedido de invalidade do decreto anterior na petição inicial, o qual deveria estar expresso.

Ainda neste sentido, é ressaltado que, conforme o próprio entendimento anterior do STF, não caberia ADIn contra ato normativo de mesma natureza, quando seu precedente não fora suscitado pelo mesmo vício e também contra ato normativo secundário, assim indicando o conteúdo meramente executório e organizativo do aparelho estatal para execução de comando legislativo hierarquicamente superior.

O direito quilombola no Brasil trataria de direitos territoriais de pessoas muito pobres, vítimas de estigma e discriminação, razão esta que deveria ser observado a partir de uma ideia de reparação. Para os grupos étnicos, a relação com a terra teria lógica própria e diferenciada, questão esta que teria sido ignorada pela cultura hegemônica ocidental. A constituição não teria direcionado uma proteção com orientação “monumentalista” aos grupos étnicos, mas sim uma visão realista sobre este fenômeno social. Sem a terra os grupos tenderiam a dispersão e desaparecimento, ou seja, quando um grupo étnico não ganha a terra, corre o risco real de sucumbir.

A Convenção 169 da OIT seria clara na delimitação dos destinatários destes direitos, determinando que estes seriam grupos étnicos que se distinguiriam da coletividade nacional, assim, dever-se-ia ler “quilombola” enquanto povos tribais, em esforço acomodativo entre Constituição e Convenção 168 da OIT. Esta convenção ainda teria previsto a importância de se criar procedimentos especiais para tratar o reconhecimento e regularização territorial de seus destinatários.

A Emenda Constitucional 45 (EC-45), de 2004, teria inserido na Constituição Federal a modelagem jurídica dos tratados internacionais no ordenamento jurídico brasileiro, indicando expressamente (art. 5º, § 3º, da CF) sua equivalência às próprias emendas constitucionais (inclusive atribuindo mesmo *quórum* legislativo para ambas). Os tratados internacionais ingressariam no ordenamento jurídico com caráter supralegal, ou seja, hierarquicamente superior às leis ordinárias na estrutura normativa brasileira.

---

<sup>208</sup> Ambos são decretos executivos, são atos que emanam do poder executivo, de autoria da presidência da república e pretenderam regular a mesma matéria.

Quando o decreto 4.887/03 foi editado, o Congresso Nacional já havia aprovado a integralidade do texto da Convenção 169 da OIT em 2002, assim, os dois órgãos máximos de representação do país já haviam se manifestado nesse sentido, faltando mera promulgação da presidência da república, que só o fez em 2004. Dessa maneira, indagaria Sarmento se haveria obste invocar a efetividade da Convenção 169 da OIT por ausência de uma formalidade que fora logo sanada? Sua resposta é negativa, pois quando o Brasil pactua internacionalmente em compromisso na promoção dos direitos humanos, seria ilógico tornar inconstitucional um ato normativo que só lhe daria cumprimento. Seria, portanto, o decreto 4.887 inconstitucional por ter este antecipado uma etapa formal? A esta pergunta, Sarmento responde negativamente novamente.

É invocado o rol de direitos internacional disponíveis, onde se indica o Pacto Internacional São José da Costa Rica<sup>209</sup>, o qual consagraria o direito à propriedade e autorização legal para subordiná-lo ao interesse social. A jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos também já teria decidido que a Convenção 169 da OIT aplicar-se-ia também às terras comunais e às comunidades étnicas.

Nesse sentido, o decreto não seria autônomo ou independente como entende o DEM. Contudo, se o fosse, também não seria inconstitucional, pois é plenamente possível que a administração pública crie procedimentos para exercer direito fundamental com aplicabilidade imediata, preparando a administração pública para seu cumprimento, através de fundo de validade diretamente descolado da Constituição, conforme já teria sido decidido em casos similares pelo próprio STF.

Ao contrário de todas as manifestações que serão encontradas nos autos do procedimento, a PGR é a única a defender a constitucionalidade do ato normativo, contudo alertando sobre seus defeitos formais. Para isto, indicou rearranjos interpretativos em partes do decreto e mudanças de interpretação no que se refere ao momento da internalização das Convenções Internacionais no direito interno, questões que eliminariam quaisquer resquícios de inconstitucionalidade.

O DEM disse ser desnecessário o procedimento de desapropriação na questão quilombola, pois a Constituição já teria transferido diretamente a propriedade aos

---

<sup>209</sup> Aprovado pelo Congresso Nacional pelo Decreto Legislativo 27 em 1992, e depois, dado vigência pelo decreto executivo 678/92, que perfectibiliza sua internalização no sistema jurídico brasileiro a Convenção Americana de Direitos Humanos em âmbito da Organização dos Estados Americanos (OEA).

quilombolas. Pois bem, esse argumento é ratificado pelo Procurador Daniel Sarmento, o qual entendeu que os quilombolas não precisariam esperar à ação da administração pública para exercer o direito a ele atribuído constitucionalmente pelo legislador originário, sendo que o gozo do território seria, portanto, imediato e independente de procedimento de desapropriação. Aqui parece que Sarmento estaria invocando a afetação<sup>210</sup> quilombola dos territórios, contudo, não o faz expressamente em seu parecer, mas podemos identificar que Sarmento (2007) já levantou essa afetação em textos acadêmicos de sua lavra anteriores a este parecer.

A Constituição não precisaria invalidar os títulos anteriores, pois a sobreposição do direito de propriedade é ilógica na formatação do direito brasileiro, pois invocaria poderes plenos de gozo e fluência sobre o mesmo imóvel, o que é incompatível, pois até mesmo o instituto do condomínio (copropriedade) no Direito detém restrições e limitações.

Nessa senda, também faz parte da estrutura fundante do direito a possibilidade de todo aquele que, por quaisquer razões, for prejudicado, requerer indenização pelos prejuízos que tiver que suportar. No caso, o legislador originário teria determinado a transmissão de um imóvel às comunidades quilombolas, imputando prejuízo aos particulares que delas fossem proprietário, assim, por óbvio, seria a sociedade brasileira que deveria suportar o ônus desta indenização. Com isto, o Procurador Daniel quer indicar que o procedimento de desapropriação não seria imprescindível e a falta de previsão de desapropriação expressa no artigo 68 do ADCT não obsta as indenizações, as quais deveriam ser pagas, antes de tudo, para desanuviar os conflitos e manter a paz social.

Não cabe argumentação de passagem ilícita de propriedade do proprietário privado ao quilombo, pois esta última decorreu diretamente da Constituição (que seria o fundo de validade de todo o ordenamento jurídico em vigor), enquanto opção histórica da sociedade brasileira. Tampouco se poderia dizer que não poderia haver ressarcimento, uma vez que vige a teoria da responsabilidade objetiva do Estado<sup>211</sup>, que deve indenizar os particulares que tiveram danos ou prejuízos em relação a sua

---

<sup>210</sup> Vide parte 2 quando tratamos dessa questão.

<sup>211</sup> Pela teoria da responsabilidade objetiva do Estado, este responde e deve patrocinar indenização ao particular lesado sempre que por sua ação ou omissão, direta ou indireta, através ou não de seus agentes, independente de culpa, acabar imputando ônus ao particular. Bastando demonstrar o nexo causal para a constituição do Direito.

ação/omissão. A sociedade então deveria financiar a indenização, já que é interesse dela manter preservados as culturas e os grupos étnicos.

O STF então, antes da expurgação dos atos jurídicos inconstitucionais, deve realizar esforços para salvá-lo dos vícios que eventualmente possam conter, seja tornando inválido somente parte deste, ou atribuindo-lhe sentido (interpretação) conforme a Constituição. O artigo 13 do decreto 4.887/03 deveria então ser lido conforme a Constituição, descartando a necessidade da desapropriação, mas mantendo seu conteúdo naquilo que imputa o dever do Estado de indenizar os proprietários prejudicados, com nova roupagem, o artigo 13 estaria então adequado ao quadro constitucional. Esta operação tornaria irrelevante o argumento da inconstitucionalidade da desapropriação, pois o arbitramento de indenização alcançaria o mesmo fim.

No que tange o critério da autodeterminação, é invocado que este seria importante, pois reflete a leitura da própria comunidade sobre si mesmo, não permitindo-nos cair em leituras etnocêntricas, essencialistas e exógenas. Não haveria como ignorar o critério de autodefinição, sob pena de descumprir determinação de lei e dos pactos internacionais.

Não caberia o argumento de que a autodefinição seria critério único, já que haveria um rol de critérios outros, os quais estariam relacionados com a trajetória histórica própria da comunidade e a relação específica com território. Não haveria sentido em buscar conceitos arcaicos e coloniais de quilombola, os quais foram empregados em uma legislação escravocrata, para preenchimento do art. 68 do ADCT, uma vez que a Constituição pretenderia ser meio de emancipação e não o inverso.

Não é verdade a alegação do DEM de que se reconheceria todo o território pretendido pelo interessado a partir de sua própria indicação, já que, ao fim, este estaria subordinado à determinação do poder público, uma vez que deverá haver um ato normativo declarando aquele território como de interesse social.

Em assim sendo, é pedido o não conhecimento da ação, ou, ainda, a interpretação do art. 13 do decreto executivo 4.887/03 conforme a constituição e a impropriedade da ação.

Daniel Sarmento invoca precedentes da própria corte constitucional para fundamentar seus argumentos e precedentes da Corte Interamericana de Direitos

Humanos da OEA. Para além costura argumentação invocando o filósofo Michael Sandel, que é um ator que vai dar subsídio para pensar uma teoria da justiça coletivista, e, em âmbito doméstico, cita seu então colega também procurador da república, mestre e doutor em Direito pela UFPR, Walter Claudius Rothenburg, que é tem sua trajetória marcada pela defesa dos direitos étnicos, e já se manifestou publicamente que o marco temporal não se aplicaria a questão quilombola (ROTHENBURG, 2018). Sarmiento ainda articula os tratados internacionais para fundamentar sua leitura do direito quilombola, articulando ainda uma epistemologia jurídica a partir da Caçado Trindade para tratar de direito internacional. Insere a discussão no neoconstitucionalismo a partir de Barroso, Miguel Carbonell, Canotilho e Jorge Miranda no que diz respeito a teoria constitucionalista. Mas aparece o autor Girolomo Treccani e Carlos Ari Sundfeld, que são juristas que tem diversos trabalhos no campo do direito quilombola, e se posicionam na defesa dos direitos das comunidades quilombolas. Vale ressaltar que Cantarino é a única antropóloga citada, somente uma vez, ao fim do parecer.

Aqui verificamos que Daniel Sarmiento costura um caminho para proteção do direito quilombola, caminhos multifacetados são trilhados e criam alternativas interpretativas, embora tenham um fim de manter de algum modo o quadro normativo do decreto impugnado. Podemos dizer que Sarmiento é um defensor do direito quilombola, suas articulações na petição priorizam o caminho epistêmico do interior do próprio campo do direito, com pouca porosidade direta de outros campos do conhecimento.

#### 1.4.2.2 PARECER 2 PGR. FLÁVIA PIOVESAN

O segundo parecer anexado por Deborah Duprat é de autoria de Flávia Piovesan, que era, até então professora da PUC/SP quando escreveu o parecer anexado. Contudo, Piovesan é uma figura contraditória no campo dos direitos humanos, até 2016 era reconhecida no campo jurídico como expert dos direitos humanos e direitos fundamentais, apresentando ao campo jurídico obras com grande folego epistêmicos e históricos para a subsidiar a teoria tradicional de direitos humanos no Brasil, sendo suas obras leitura obrigatória no campo acadêmico de formação. Piovesan é graduada, mestre e doutora pela PUC/SP, atualmente mantém

vínculo com vários programas de pós-graduação no Brasil, Argentina e Espanha. Em 2017 foi indicada pelo governo brasileiro para concorrer a vaga na Corte Interamericana de Direitos Humanos, tendo sido eleita pela Assembleia Geral da OEA. É também procuradora do Estado de São Paulo desde 1991.

Em notícia no Nexo Jornal é destacado que suas posições políticas ideológicas estão associadas: à contrariedade à redução da maioria penal; à situação de violação de direitos humanos dos refugiados; fortalecimento dos direitos das minorias; legalização do aborto; transparência política; refutação da ditadura (MACEDO, 2016). Contudo, em uma carreira ligada à proteção dos direitos humanos, foi questionada e criticada quando aceitou, em 2016, o convite do então presidente Temer para o cargo máximo da Secretaria de Direitos Humanos vinculado ao Ministério da Justiça. Na oportunidade assume o cargo frente à total falta de representatividade feminina no governo Temer, tendo dito que somente aceitou para evitar retrocessos, mas sua passagem pela política foi apagada e sua atuação no cargo não contribuiu para o campo dos direitos humanos. Vale aqui destacar que Piovesan foi orientada no seu mestrado na PUC/SP por Michel Temer. A Brasil 247 (2017) exclamou em nota pública para Piovesan sair do “barco” e salvar a sua carreira, referindo-se a sua vinculação com o governo Temer.

Weissheimer destacou que o governo Temer representou um desmonte das políticas de direitos humanos, tirando os direitos humanos do status de ministério para secretaria, quando cortou recursos do PROVITA (Programa de Proteção a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas) e do sistema de proteção. Em entrevista, Maria do Rosário ressalta que Flávia Piovesan nada fez na pasta e que estaria só “rasgando sua biografia”, e ainda ironizou, que a única coisa que a mesma teria feito era ter contestado o direito de Lula, ainda preso, enviar petição internacional sobre seus direitos (SUL21, 2016).

Ainda que com questionamento em relação a sua trajetória e biografia recente, em 2009, quando escreve este parecer, sua inclinação é de defesa dos direitos quilombolas, então naquele momento poderíamos posicionar Piovesan de forma clara no campo, ainda que possamos constatar sua contradição biográfica mais recente e até mesmo reposicioná-la.

O parecer apresentado tem 17 páginas e detém um perfil acadêmico e principiológico na teoria do direito, ou seja, ao invés de pautar questões de forma e

normativas, o que aparece de maneira central nas demais manifestações. Esta coloca em pauta o conteúdo dos pactos internacionais, principalmente os da Convenção 169 da OIT e do Pacto São José da Costa Rica, focando na questão dos acordos e compromissos políticos assumidos pelo Brasil em âmbito internacional.

Piovesan diz que o direito à terra das comunidades é a própria realização da igualdade formal quanto material, justificando a formatação do decreto 4.887 enquanto instrumento de promoção de valores de equidade. Destaca então que a Convenção 169 da OIT trata de procedimentos para promoção destes direitos.

A Constituição teria equiparado os pactos internacionais de direitos humanos aos direitos fundamentais, inclusive com sua equivalência ao patamar de emenda Constitucional. Não faria então sentido obstar a aplicação do decreto impugnado por uma questão formal da Convenção 169 da OIT, já que houve movimento de todos os órgãos de representação da estrutura de Estado em âmbito internacional para sua pactuação, seja do legislativo quando aprova o texto na íntegra, seja na consagração formal pelo executivo, ainda que tenha se atrasado em dois anos.

Os argumentos do DEM, de uma suposta maculação dos direitos à propriedade privada pelos direitos previstos no decreto 4.887 não se sustentaria, já que a Convenção Interamericana de Direito Humanos já havia consagrado no seu artigo 21, item 2, que ninguém será privado de seus bens particulares, a não ser por utilidade ou interesse público, sempre mediante indenização, como é o caso. Então, a compensação/indenização da propriedade já se encontraria internalizada desde 1992, antes da Convenção 169 da OIT e do decreto 4.887. Ainda nesse sentido, este estudo traz julgados da Corte Interamericana, com condenações de Estados no sentido de que estes realizassem as delimitações dos territórios dos grupos étnicos, para que estes reconhecessem as identidades tribais e então promovam a titulação da terra.

A terra deveria ser vista enquanto direito cultural e espiritual, direito à vida, direito à integridade, enquanto direito econômico e etc. Nesse sentido, o próprio Pacto de São José da Costa Rica também seria fundamento legal da norma impugnada, reforçando os demais dispositivos.

Enquanto fundamento argumentativo invoca outras obras suas, além Bobbio, Nancy Fraser, Charles Taylor, Daniel Sarmiento, Cláudio Pereira Souza Neto e Cançado Trindade, o que dá ao parecer uma limitação argumentativa mais limitada ao campo da teoria tradicional dos direitos humanos e as referências internas ao

campo, sem referência a circularidade do conhecimento antropológico no campo jurídico, mas associado a defesa dos direitos quilombolas.

## **1.5 OS AMIGOS DA CORTE**

Na ADIn 3239, apresentam-se na condição de “amicus curiae”, com fim de contribuir com o debate e fornecer informações para que os ministros do Supremo Tribunal Federal possam melhor decidir sobre a questão, entidades não-governamentais de direitos humanos, movimentos sociais, entidades de classe e grupos diversos com interesse na matéria, uns no sentido de reforçar a impugnação trazida na petição inicial do DEM, de outro lado, outros aparecem para reforçar o entendimento da constitucionalidade do ato normativo impugnado. Primeiramente falaremos dos “amigos do decreto” (aqueles que visam à constitucionalidade do decreto), que são aqueles que se apresentaram para reforçar a constitucionalidade do ato normativo em xeque, depois dos que visam reforçar o eixo da inconstitucionalidade (“inimigos do decreto”).

Apresentaremos as manifestações das entidades de diversas naturezas, de forma aglutinada, em dois blocos diversos e contrapostos. Com isso, procuramos evitar maiores repetições sobre a matéria, o que acontece na maioria das peças que se sucedem no procedimento, todas fazendo histórico do que as precede.

A maior quantidade de manifestações nos autos é de atores que se apresentam no sentido de defender a constitucionalidade do decreto 4.887/03. Continuaremos assim o esforço da descrição densa.

### **1.5.1 OS “AMIGOS” DO DECRETO**

Neste momento exibiremos aquelas entidades que se apresentam na condição de “amicus curiae”, com manifestações no sentido de defender a permanência do ato normativo impugnado dentro do ordenamento jurídico. São elas: (1) Centro pelo Direito à Moradia Contra os Despejos (COHRE), Centro de Justiça Global, Instituto Socioambiental (ISA), Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Política Sociais (POLIS) e Terra de Direitos; (2) Federação dos Trabalhadores na Agricultura

do Estado do Pará (FETAGRI-PARÁ) e Coordenação das Associações dos Comunidades Remanescentes de Quilombos do Pará (MALUNGU/PARÁ); (3) Estado do Pará; (4) Coordenação Nacional de Articulação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas (CONAQ); (5) Centro de Assessoria Jurídica Popular Mariana Criola (CAJPMC) e Koinonia Presença Ecumênica e Serviços; (6) Associação dos Quilombos Unidos do Barro Preto e Indaiá (AQUBPI), Associação de Moradores Quilombolas de Santana (Quilombo de Santana) e Coordenação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas de Mato Grosso do Sul; (7) Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA); (8) Estado do Paraná; (9) Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB); (10) Instituto de Advocacia Racial e Ambiental (IARA) e Clube Palmares de Volta Redonda (CPVR); (11) Fundação N'golo, Escritório de Direitos Humanos, Grupo de Estudos em Direito Internacional da Universidade Federal de Minas Gerais (GEDI/MG), Programa Pólos de Cidadania da Universidade Federal de Minas Gerais e Fórum Brasileiro de Direitos Humanos; (12) Município de Nova Iguaçu; (13) Partido dos Trabalhadores (PT); (14) os Moradores e Agricultores Quilombolas da Comunidade Espírito Santo (AMECES), Núcleo de Práticas Jurídicas do Centro Universitário do Pará (NPJ-CESUPA) e Centro Universitário do Pará (CESUPA); (15) Comissão Pastoral da Terra - Regional Maranhão<sup>212</sup>. Somam-se assim, 30 atores neste eixo<sup>213</sup>. Depois de abordar a manifestação desse bloco, abriremos um espaço para tratar do perfil desses sujeitos, pois é tópico importante para a registro de recorte que abordamos no presente estudo, onde os atores sociais ganham centralidade e vida.

A lei 9.869/99, que rege o procedimento da ADIn fala da possibilidade da participação democrática de entidades que por sua natureza difusa ou coletiva na tutela de direito, ou que detenham interesses em defender a constitucionalidade ou inconstitucionalidade de atos normativos, assim como demonstrar condições de enriquecer o procedimento com informações relevantes para a matéria. Dessa maneira, basta demonstrar o seu papel na luta por direitos sociais ou específicos,

---

<sup>212</sup> O agrupamento de várias entidades no mesmo item indica a pluralidade de autor na mesma petição.

<sup>213</sup> Ressalta-se que os peticionários nº 11, 13, 15, 16, tiveram seus pedidos de *amici curiae* indeferidos, pois se apresentaram após o julgamento ter sido colocado em pauta. Contudo, para fins de análise e por estarem ainda suas petições anexadas aos autos, foram levadas em conta – sendo que a penalidade real fora a não possibilidade de sustentação oral em plenário. Sendo que petições e moções públicas juntadas aos autos, por diversos outros atores sociais, não foram levadas em conta diretamente para fins argumentativos, pois não se prestam para tal.

atuação na luta pelos direitos étnicos-quilombolas, deter interesse transversal ou capacidade para fornecer informações para instruir o julgamento. São estas as condições básicas para apresentação enquanto “amicus curiae”.

Como já dito, os procedimentos jurídicos detêm instrumentos e lógica própria, seja da ordem da linguagem, seja da ordem do movimento dos atores, seja da forma de posicionamento no espaço. Mesmo que estejamos falando de entidades relacionadas com a luta pelos direitos humanos com formas de atuação política diversificada, no procedimento judicial, o “modus operandi” da prática jurídica padroniza as participações, ou pelo menos, alinha discursos multiformes.

Optamos por convergir e resumir as manifestações iniciais das petições desse bloco, no que se refere aos elementos impugnados e as pretensas impropriedades do decreto 4.887/03 pela parte autora, nos seguintes elementos: (1) haveria necessidade de comprovação da existência do quilombo quando da abolição, em 1888; (2) necessidade da comprovação da manutenção contínua na posse da terra desde a abolição até a promulgação da Constituição em 1988; (3) o atual decreto executivo extrapolaria os limites legais, configurando decreto autônomo, pois invadiria esfera de reserva de lei; (4) rejeita o critério da autodefinição como válido para definição da identidade; (5) refuta a indicação, do interessado na delimitação, na extensão da terra pretendida, não concordando com os critérios de territorialidade indicados pelos remanescentes; (6) que os destinatários da norma constitucional seriam os remanescentes e não dos descendentes; (7) o dispositivo 68º do ADCT seria de uma clareza ímpia, não necessitando de norma integradora e mesmo se precisasse deveria ser regulamentado por norma ordinária, não por ato unilateral da presidência da república; (8) a propriedade, a qual versa o artigo 68º do ADCT, não poderia ser submetida à desapropriação inscrita no art. 13º do decreto 4.887/03, pois este não estaria autorizado para isto e, ainda, seria desnecessária, já que esta propriedade decorreria diretamente da Constituição;

Segundo a CPT, o primeiro quilombo fora identificado em 1575, ainda no Brasil colonial, seguindo a orientação das legislações vigentes na época. Desde o século XVI ao XIX, muitos quilombos se formaram e foram destruídos e, ao contrário do que parece consenso, estes não se encontravam apenas no interior das matas, mas também ao longo das estradas, nas proximidades dos vilarejos, onde firmavam alianças comerciais. Vários negros aquilombados prestavam, inclusive, serviços a

fazendeiros, além de se dedicar a agricultura e ao garimpo. A conceituação de quilombo, num sentido jurídico-formal e aos moldes das orientações ultramarinas, vigoraram inflexivelmente até os anos 90 mesmo frente às contribuições de Barth, às convenções internacionais e à própria Constituição Federal. Foi com o decreto 4.887/03 e a internalização da Convenção 169 da OIT que o Brasil aderiu aos critérios atuais (PET.<sup>214</sup> 18850).

Na concepção do AMECES e NPJ-CESUPA, os quilombos não seriam meras delimitações e unidades geográficas, ou ainda, aglomerados físicos de negros fugidos. Também seria equivocada a ideia de que se manteriam na luta, ainda hoje, contra a opressão escravocrata a partir das matrizes coloniais. Os quilombos existiriam num fluxo econômico, social e cultural próprio, dotado de particularidade diversa da cultura ocidental preponderante (PET 24026).

A luta pela propriedade quilombola transcenderia o mero direito à propriedade, trata-se da consolidação de um espaço onde se reproduziriam práticas socioambientais que estariam imbricadas na constituição da identidade dos grupos e dos sujeitos.

A natureza da exploração da terra pelas comunidades quilombolas seria pela posse étnica e agroecológica, baseada em sistemas sustentáveis de exploração dos recursos naturais, cumprindo um papel fundamental na proteção da natureza e da diversidade biológica. Estas terras, marcadas pelo uso comum, são submetidas a uma variável de nomenclaturas que fogem ao termo consolidado juridicamente, como Terras de Santos, Terras de Índios, Terras de Parentes, Terras de Irmandade, Terras de Herança e Terras de Preto, entre outros. Nesses espaços, os usos dos bens comuns não estão sujeitos à apropriação individual, ao passo, que se combinam as noções de apossamento individual e comum, encontrando graus determinados de coesão e solidariedade social, os quais garantem a manutenção destes espaços (CPT, PET 18850, p. 8-9).

Todas as manifestações ressaltam breve fundamentação histórica, ressaltando que o artigo 68 do ADCT/CF não foi fruto do mero acaso, mas sim resultado de uma ampla mobilização no constituinte, no sentido de buscar a ratificação constitucional de

---

<sup>214</sup> Já foi indicado ao leitor que este capítulo é uma descrição da ADIn 3.239, aqui indicamos que um processo é um conglomerado organizado e sistematizado de petições, despachos, decisões e outros atos, assim, utilizamos um sistema de identificação das petições específicas, já que elas são numeradas pelo sistema interno do STJ, assim, o leitor que pretenda conferir estas informações terá maior facilidade em encontrar a fonte pelo indexador do número da petição.

um processo de reparação histórica, destacando que o direito à terra seria um elemento basilar, ao lado do direito à saúde, à educação, à livre manifestação e à preservação das tradições, sem os quais não há como garantir a dignidade humana.

As conquistas não foram somente um movimento pontual, pois mesmo após a promulgação da Constituição Federal, vários Estados da federação consagraram em suas constituições estaduais dispositivos que convergem com o artigo 68 do ADCT, mostrando a sequência, consequência e intensidade do movimento negro e quilombola no pós-constituente<sup>215</sup>.

Na concepção destes atores sociais, os direitos das populações quilombolas restaram consagrados graças à intensidade das reivindicações quando da constituinte. Contudo, os pleitos pelo acesso à terra e a garantia de uma compensação histórica seriam anteriores, só que antes nunca ouvidos e reconhecidos. Durante a constituinte, as forças sociais teriam se renovado, ganhando novo folego, com fim de participar ativamente da construção política e da ordem jurídica brasileira<sup>216</sup>.

Após a promulgação da Constituição, poucos territórios quilombolas foram titulados, pois a FCP não detinha estrutura e orçamento suficiente para efetivar as titulações.

Em 2001, foi editado o decreto executivo 3.912/01, do FHC, que organizou a matéria trazida pelo artigo 68 do ADCT/CF. A regulamentação recebeu uma bateria de críticas, pois resgatava o conceito arcaico de quilombo e reduzia a questão quilombola à literalidade textual do próprio dispositivo. Por tal razão, em 2003, como resultado do trabalho do Grupo de Trabalho Interministerial e presidida pela Casa Civil e SEPPIR, este trabalho culminou no texto do decreto 4.887/03. Este seria o resultado de um processo de consenso governamental e derivado de um processo de luta social pela implementação dos direitos étnicos, gozando naquele momento social, e ainda hoje, de legitimação social.

No entendimento dos “amigos do decreto” evidencia-se que quando dirigido olhar ao artigo 68 do ADCT, estar-se-ia frente a uma norma de eficácia plena, nos termos já desenvolvidos anteriormente. O dispositivo constitucional não necessitaria de integração legislativa, vez que configuraria enquanto direito fundamental, portanto, os destinatários poderiam reivindicar do Estado o acesso à terra independente de lei.

---

<sup>215</sup> Vide as regulamentações nas constituições estaduais na parte dois.

<sup>216</sup> Vide parte um.

Quando se fala de direito fundamental, ainda mais quando este detém correspondência na ordem internacional dos direitos humanos, seria entendimento uníssono tanto da comunidade jurídica nacional quanto internacional que os direitos coletivos e sociais deteriam primazia na realização das metas do Estado, os quais estariam inclusive registrados enquanto compromissos inculcados na Constituição. Essa classe de direitos não poderia ficar refém da produção de engenharia administrativa ou legislativa para deter pretensão<sup>217</sup>.

A interpretação do artigo 68 do ADCT só poderia ser realizada quando da sua articulação com o conteúdo dos artigos 215 e 216 da CF, além dos demais direitos fundamentais, pois são normas que se transpassariam, complementando-se mutuamente. A leitura isolada do artigo 68 do ADCT levaria a um entendimento parco e sem sentido do dispositivo constitucional, sendo só serviria para esvaziá-lo e torná-lo inócuo, sem conteúdo e desprovido de eficácia.

O artigo 68 do ADCT teria vindo na esteira de uma Constituição compromissada com os direitos vinculados a preservação do patrimônio cultural presente no território brasileiro, por essa razão, quando lido analogicamente com restante da Constituição, não restara nenhuma outra interpretação coerente senão aquela inscrita no decreto 4.887/03, que só estaria traduzindo os mandamentos constitucionais.

Para essa classe de atores sociais o decreto atual seria então o fruto de um amplo debate ocorrido dentro das estruturas do próprio estado brasileiro, constituído a partir dos trabalhos de um grupo de trabalho com participação de quatorze ministérios diferentes, onde foram consultadas várias comunidades quilombolas e especialistas na temática, tanto do campo jurídico quanto antropológico. Restaria concluir que este seria fruto de um amplo debate de vários setores do Estado e da sociedade, precedido de audiências públicas e abertura consultiva, fazendo-se, assim, realizar a própria essência da democracia.

É ressaltado que o artigo 68 do ADCT tutelaria direito coletivo fundamental, com destinatário determinável pelo próprio procedimento técnico previsto no decreto 4.887/03. A identificação dos destinatários não adviria de procedimentos metajurídicos, como pretende alou o DEM, uma vez que os critérios utilizados podem ser extraídos do conjunto normativo constitucional, assim como, da complementação

---

<sup>217</sup> A pretensão, em termos jurídicos, é a formatação de um interesse que se materializa em uma reclamação perante a jurisdição, ou seja, é o interesse de um sujeito que procura a justiça e materializa um querer a partir de um processo judicial.

normativa infraconstitucional já existente que, através de um procedimento, irá determinar e individualizar os destinatários do direito. Não se trata de um direito vazio e sem sujeitos, e que qualquer um poderia se apresentar como quilombola e ter acesso à terra, essa leitura distorceria a realidade dos fatos.

É lembrado que a aplicabilidade imediata/plena, não se confunde com real possibilidade de aplicação. Uma coisa seria a previsão do direito e a possibilidade dos destinatários cobrá-los diretamente do Estado e independente de normatização infraconstitucional, outra são as condições adequadas para sua aplicação do direito no mundo real, acompanhado de uma efetiva e compatível organização da máquina pública para sua aplicação. Com isso se quer indicar que independente de norma organizadora do Estado, como o decreto 4.887/03, os quilombolas deteriam um direito consolidado que deveria ser respeitado e atendido pelo Estado.

A consonância do compromisso constitucional do Estado com a questão quilombola pode ser observada pelo seu movimento quando da criação do Programa Brasil Quilombola, que aprovisiona compromisso da máquina pública em dois eixos principais de ação, pelo primeiro incentiva o reconhecimento e a demarcação dos territórios quilombolas, estimulando a produção dos RTID e formação de mais grupos técnicos e, pelo segundo, indica a aceleração da desapropriação e da titulação, provisionando mais dotação orçamentária para o pagamento de justa indenização. Após serem titulados, os quilombos passam a poder acessar política pública específica, que visa potencializar a própria regularização fundiária, como a implantação do programa “luz para todos”, acesso à bolsa família, à promoção e desenvolvimento local e agrário, entre outros. O artigo 68 do ADCT deveria então ser lido e interpretado a luz desse bloco de compromissos e princípios, que estão no próprio bojo das obrigações e incumbências do Estado brasileiro.

O DEM registra que a propriedade a ser reconhecida seria aquela efetivamente ocupada em 1888 e que se mantivesse na posse mansa e pacífica<sup>218</sup> dos quilombolas até a data da promulgação da Constituição em 1988. Caso esse entendimento fosse tornado prevalente, representaria para os quilombos a negação do próprio direito e invalidaria a mobilização dos próprios grupos étnicos, pois não eram os negros quilombolas guerreiros e ainda vivos desde 1888 que estavam demandando direitos

---

<sup>218</sup> Por posse mansa e pacífica, que se descola do Direito Civil, é aquela que não é contestada, interrompida e é exercida de forma continuada, sem interrupções.

para si em 1988<sup>219</sup>, mas sim, um movimento negro, étnico e campesino que se mobilizava de forma articulada para garantir o reconhecimento, pelo Estado brasileiro, de um histórico escravagista que aqui ocorreu e que deveria ser compensado.

A população negra escravizada foi libertada numa sociedade a qual não havia lugar para ela, continuaram escravizados pela miséria, desprovidos de quaisquer direitos ou de possibilidade de acesso a estes. Ficaram à mercê da continuidade da violência dos senhores e do Estado, os primeiros estabeleceram processos de expulsão dos negros das terras as quais estavam ocupando, ou vieram a ocupar posteriormente, o segundo anuiu tacitamente, senão explicitamente, pois se calou vendo ou incentivou de olhos fechados. Não haveria como pressupor que não existiriam quilombos em terras de particulares, pois elas foram tomadas dos negros, por civis, ou entregues aos particulares pelo próprio Estado, que as ocuparam e se fizeram dono das terras que hipoteticamente não tinham donos ou “eram” do Estado. Os negros foram expulsos ou exterminados para apossamento dos senhores.

Requerer que os grupos étnicos-quilombolas comprovem uma posse permanente, de forma contínua e não contestada, de um território por mais de cem anos seria incoerente, principalmente porque a maioria dos grupos jamais conseguiu se estabelecer na pós-escravatura de forma pacífica e permanente, sempre tendo sido impelidos ao deslocamento forçado e ao estabelecimento precário nos mais diversos recantos do país. Em um contexto onde foram impelidos a viver com poucos recursos e nenhuma instrução formal, optou por um modo de viver de forma conjunta e comum, visando constituir contextos de maior cooperação para produzir as condições básicas de existência e coesão social para continuar existindo. Então requerer a comprovação documental seria promover a negação do próprio direito e a continuidade de uma injustiça histórica e social.

Por esta razão, haveria uma clara necessidade da utilização do instituto da desapropriação, conforme artigo 216, §1º, este lido conjuntamente com os institutos do “interesse social” e “utilidade pública”, como já destacado na parte dois deste trabalho e, portanto, largamente lastreada no ordenamento jurídico. Estes dispositivos são reiteradamente invocados em diversos momentos por um ou outro ator neste bloco quando se trata da questão da desapropriação.

---

<sup>219</sup> Tal pressuposto desafia a própria extensão da vida humana, enquanto regra geral.

De acordo com esse marco legal, a demanda do DEM, quando aduz que o decreto 4.887/03 inventa nova modalidade de desapropriação, a qual não existiria previsão na legislação, não se sustentaria por força do próprio conjunto normativo que dá alternativas de interpretação diversa e mais adequada a defesa de mais direitos simultaneamente. Os títulos adquiridos pelos proprietários particulares, antes de 1988, dotados de boa-fé<sup>220</sup> e em consonância com o marco legal da época, portanto, não eivados de quaisquer irregularidades<sup>221</sup> que indique sua nulidade, deveriam ser devidamente indenizados, fazendo-se preservar o direito fundamental à propriedade, não causando dano material a nenhum nacional<sup>222</sup>.

Não haveria como titular território quilombola sobreposto às terras particulares independentemente de qualquer atuação do poder público no sentido de assentar o conflito entre a propriedade privada e a demanda de propriedade quilombola. A mera invalidação do título anterior, sem justa indenização, seria vetor de expansão de conflitualidade social. Haveria que se eliminar a propriedade pretérita para poder entregá-las as comunidades quilombolas, sob pena de configuração de modalidade de expropriação ilegal e incompatível com a ordem principiológica da própria Constituição. Sem a desapropriação, os territórios quilombolas continuariam a ser objeto de conflitos violentos e toda forma de esbulho<sup>223</sup> e turbação<sup>224</sup> à posse. O referido procedimento visaria então dar segurança jurídica ao direito à propriedade, regulando a situação e fixando, de forma inequívoca, a titularidade de determinado território a um único proprietário, que é a associação da comunidade quilombola demandante.

Não haveria como pretender à mera desconsideração de quaisquer títulos particulares como se opera na questão indígena, **que prevê a titularidade originária e ancestral do território antes da própria criação do estado, que invoca a noção de propriedade imemorial**. A territorialidade dos indígenas seria diversa a dos

---

<sup>220</sup> A “boa-fé” está vinculada a aquisição da propriedade sob a chancela de algum marco legal, o qual pode ser independente da origem do domínio legítimo, regular, irregular, violento, forçado e pacífico.

<sup>221</sup> Em sentido formal;

<sup>222</sup> Seria uma estratégia de colocar em harmonia o direito à propriedade individual e coletiva, pois o proprietário individual recebe o justo valor pelo imóvel e a comunidade quilombola recebe a posse e título da propriedade coletiva, nos termos indicados na parte dois desta tese.

<sup>223</sup> É o ato da perda da posse forçada por ato de terceiro.

<sup>224</sup> É a ação pela qual se impede ou atenta contra o exercício da posse pelo legítimo possuidor.

quilombolas<sup>225</sup>, aqueles ocupavam as terras antes da própria colonização, enquanto estes passaram a ocupar terras a partir da própria atuação de um Estado com regime escravagista, que “importou”<sup>226</sup> ao território nacional negros contra sua vontade. São matérias que não se confundem na ordem jurídica brasileira, ao menos enquanto base de justificação no campo jurídico.

Alguns atores indicam a incoerência dos argumentos do DEM quando rogam pelo respeito e preservação do direito à propriedade, pois seu pedido de titulação direta (propriedade originária por força constitucional) estaria forçando entendimento de que o constituinte teria criado modalidade de expropriação de bens particulares à revelia de quaisquer tipos de indenização, passando-os aos quilombolas. Nessa situação, haveria nítida agressão a qualquer tipo de proteção à propriedade e ao proprietário particular.

No campo conceitual, a noção jurídico-formal de quilombo arcaica e que foi formulada no Brasil colonial não daria mais conta da realidade e com pouca ou nenhuma operacionalidade no atual ordenamento jurídico. Quando a Constituição consagra o termo remanescente quilombola, não estaria pretendendo resgatar essa conceituação arcaica, tampouco consagrar o “remanescente” enquanto “remanescência”<sup>227</sup> ou “reminiscência”<sup>228</sup> que estariam confinados em um passado longínquo, mas sim para tratar de fenômenos e agrupamentos atuais, fazendo referência a uma população que demanda proteção e direitos. Numa interpretação sistemática, eles deveriam ser compreendidos enquanto “grupos participantes do processo civilizacional” ou “diferentes grupos formadores da sociedade brasileira” (CPT, PET. 18850, p. 11).

A conceituação de quilombo ou quilombola, de acordo com Wolkmer Castilhos<sup>229</sup>, não poderia ficar vinculada a tradição escravocrata arcaica, mas a indivíduos agrupados em maior ou menor número, que pertenceram ou pertencem a

---

<sup>225</sup> Os equipamentos teóricos disponíveis no conhecimento antropológico fluem entre as temáticas, emprestam-se mutuamente experiências acadêmicas e conceituais, mas ainda assim são peculiares nas definições de contornos.

<sup>226</sup> Enquanto coisas, objetos, em tratados comerciais de direito privado.

<sup>227</sup> (remanescer + -ência) - substantivo feminino - Qualidade do que é remanescente, do que resta. (PRIBERAM).

<sup>228</sup> (latim *reminiscentia* + -ae, lembrança, recordação) - substantivo feminino - 1. Faculdade de reter e reproduzir conhecimentos adquiridos = Memória; 2. Lembrança vaga e quase apagada. 3. Coisa de que se guardou memória inconscientemente. (PRIBERAM).

<sup>229</sup> Consultor-Geral da União, com manifestação pretérita nos autos, prestando informações à presidência da república.

comunidades, portanto, que viveram, vivem ou pretenderam ter vivido de acordo com determinadas tradições, cultura, língua e valores, historicamente vinculado ao fenômeno sociocultural quilombola (*apud* CPT, PET. 18850, p. 14). O conceito de quilombo não poderia restar estacionado no tempo, este rompe com as amarras coloniais e se submeteria a ressemantização a partir de marcos.

Na concepção da AMECES e NPJ-CESUPA, um quilombola se ligaria ao quilombo pela vontade de resistir, condição que lhe conectaria a árvore genealógica da sua comunidade, numa lógica de “vontade de pertença” (PET. 17448).

A ideia de que o critério de autodefinição, engendrado no decreto 4.887/03, seria anômalo ao ordenamento jurídico e, para além, traria inovação ao conteúdo indicado para o artigo 68 do ADCT, não se sustentaria na leitura integrada desses atores sociais, pois o referido critério está previsto no decreto executivo que internaliza a Convenção 169 da OIT em 2004, o qual indica o fundamento de validade e materialidade das diretrizes incorporadas no decreto impugnado.

Nesse sentido, não haveria inconstitucionalidade na eleição do critério, antes disso, estaria ele respeitando a própria previsão legal, independentemente de esta ter adentrado no ordenamento jurídico posteriormente a data do decreto 4.887/03, já que desde 2002, através do decreto legislativo 143, o Congresso já havia aprovado o texto integral da referida convenção, ratificando-a. Sendo assim, desde 2002 o Brasil comprometeu-se com os ditames da Convenção frente aos demais estados participantes quando aprovou o texto em seu parlamento. Em verdade, o que se visualizaria seria uma mera discordância<sup>230</sup>, do DEM e seus aliados, com o critério eleito pela legislação o que não se confundiria com inconstitucionalidade.

Além disso, o conhecimento antropológico, com conhecimento acumulado nos estudos étnicos, deveria ganhar importância neste debate, já que a própria Convenção 169 já o observa, o que pode ser identificado com a correspondência entre o conhecimento consolidado por esta ciência e o marco normativo. Na manifestação do PT, pode-se identificar passagem nesse sentido, vejamos: “Contudo, o autor está muito equivocado, e se mostra absolutamente desconhecedor da moderna antropologia e de seus critérios internacionalmente utilizados e aceitos para essa finalidade” (PET. 85852, p. 10).

---

<sup>230</sup> “[...] o autor simplesmente esbraveja contra os “critérios de autodefinição” previstos no ato” (PET. 85852, p. 7).

O artigo 10 da Instrução Normativa do INCRA de número 57 expressamente afastaria a ideia de que a mera indicação da extensão do território pelo interessado subordinaria todo o processo de demarcação do território quilombola, uma vez que a participação da comunidade quilombola é mais um elemento a ser observado no RTID, que tem a pretensão de realizar estudos minuciosos que envolvam questões diversas, como a fundiária, a histórica, a antropológica e outras, conforme detalhado na segunda parte.

A manifestação da AMACE e NPJ-CESUPA sobre o tema, quando diz que o RTID não cria identidades, territórios e, tampouco gera noções de pertencimento, senão, teríamos um relatório especulativo (PET. 17448), o que não é o caso.

Ainda nesse sentido, os processos de reconhecimento, delimitação e titulação dos territórios quilombolas no INCRA estariam condicionados a certificação concedida pela FCP, que demanda registro da Associação Quilombola, ato de fundação assinada, ou seja, são verificados elementos que indicam a organização do grupo e ainda a sua vontade de assim de constituir-se enquanto grupo étnico. A certificação da FCP, somado aos esforços do INCRA, demonstram um procedimento exaustivo para identificação, reconhecimento e delimitação das comunidades remanescentes de quilombos, que empenha esforços interativos entre as várias faces do poder público para aferir e confirmar a existência do grupo étnico.

No procedimento administrativo do INCRA são garantidos um conjunto de etapas para instaurar a inconformidade tanto dos quilombolas quanto de outros atores sociais que se sintam prejudicados com a titulação. Recursos administrativos são oportunizados para que sejam ofertadas impugnações às conclusões do RTID, possibilitando aos interessados ampla defesa e contraditório. Veja que se trata do reconhecimento do contraditório em âmbito administrativo, acatando as orientações dos princípios constitucionais.

O decreto 4.887 de 2003, na concepção deste bloco de atores, é norma de mera execução, de efeito *in concreto*, já que visa meramente efetivar o conteúdo que a Constituição já teria revelado, principalmente numa interpretação em bloco<sup>231</sup>. Nesse sentido, os “amigos do decreto” são uníssonos quando se referem que a interpretação em bloco da Constituição só encaminha para o entendimento de que o

---

<sup>231</sup> Interpretação em bloco traz a ideia de interpretação integrada constitucionalmente, e não de dispositivo isolado.

decreto só faria cumprir o conteúdo trazido no bojo da Constituição, fazendo-a cumprir passo-a-passo. O ato normativo impugnado seria: direito fundamental que dispensa integração legislativa, pois de eficácia plena; com função de mera organização do estado para o fiel cumprimento da Constituição; os valores destinados para pagar a indenização no procedimento de desapropriação são direcionados ao INCRA através de lei orçamentária pelo próprio Congresso Nacional e não por força do decreto, que só indica a necessidade de desapropriação.

Não haveria sustentação no argumento, do DEM, de que a presidência da república, ao editar tal ato normativo, teria extrapolado os poderes a ela conferidos, pois estaria criando direitos e obrigações não incutidas no 68 do ADCT e também criaria despesas para o Estado, quando determina a indenização por desapropriação, já que a previsão de despesa é feita por lei orçamentária e aprovada pelo Congresso Nacional, e não pelo decreto impugnado.

O procurador do Estado do Pará (PET. 30490), manifesta enfaticamente a “falta de lealdade do autor” quando das suas alegações, pois o decreto não visa regular diretamente a Constituição, mas sim seria ato normativo secundário, subjacente às leis 7.668/98 e 9.649/98, já que só faz revelar à administração uma forma de estruturação para o funcionamento do Estado. O “PT” (PET. 84202) registrou que o DEM pretende um tipo declaração de inconstitucionalidade “reflexiva”, vez que há duas normas que o decreto regula diretamente. A natureza do ato normativo impugnado (*in concreto*) não admitiria apreciação via ADIn, esta, portanto, deveria atacar às leis 7.668/98 (criação da FCP) e 9.649/98 (lei que organizava os poderes e atribuições dos órgãos e ministérios naquele período), caso pretendesse o DEM levar adiante as impugnações.

Vários são os atores que invocam o direito internacional, a partir das pactuações consagradas nesse âmbito entre as nações, para direcionar a interpretação da matéria, os quais o Brasil seria signatário, demonstrando a compatibilidade do conteúdo normativo do decreto 4.887/03 com o marco jurídico em voga. Tais como o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais de 1966, resta consagrado o direito à moradia, à saúde e à educação; a Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial, de 1968, foi consagrado o pleno exercício dos direitos e liberdades dos grupos raciais; a própria Convenção 169 da Organização internacional do Trabalho sobre os Povos

Indígenas e Tribais, de 1989, foi consagrada a obrigação do Estado de garantir a propriedade às comunidades tribais; de conservar patrimônio cultural; proteger o direito de moradia a grupos que vivem coletivamente e; preservar dos valores culturais; a direito a titulação ao território estaria imbricado com o compromisso internacional de direito à moradia, inscrito na declaração universal dos direitos dos homens de 1948, no que se refere ao direito universal de acesso a propriedade, seja individual ou coletiva.

De maneira objetiva, o registro imobiliário seria uma das formas de estabilização do direito de viver com dignidade, de tornar público o exercício desse direito e de respeitar a relação dos povos com a terra, garantindo a perpetuação da posse, evitando futuros assédios.

A ordem jurídica internacional já teria assimilado uma interpretação aberta das terminologias para os grupos étnicos quilombolas e a referida ADIn iria exatamente na contramarcha dessa lógica, buscando a marcha interpretativa em direção ao passado.

Ignorar o conteúdo destes tratados, principalmente da Convenção 169 da OIT, seria desacatar os pactos internacionais feitos e tornar inócuos os compromissos assumidos pelo Brasil em âmbito internacional.

Na manifestação do INCRA (PET. 90123) é invocado o estudo feito pela juíza do TRF, da 4ª Região, Maria Lúcia Vieira, que foi registrado em sentença judicial, neste à juíza realiza ponderações de direito comparado, onde o Equador, na sua Constituição, atribuiria às terras quilombolas condicionantes: inalienável, comunitárias e indivisíveis. Na Colômbia, onde as terras tituladas são transpassadas pela lógica da propriedade coletiva. O decreto 4.887/03, portanto, segue a marcha das legislações consolidadas internacionalmente. A proteção da posse a da propriedade particular é secundária desde a perspectiva dos remanescentes quilombolas, de forma geral, que pretendem “[...] tão somente ver protegidas as áreas onde desenvolvem suas atividades agro-extrativistas e culturais” (PT, PET. 85852, p. 15).

A interpretação dada pelo decreto 4.887/03 à questão quilombola segue a mesma lógica da ordem internacional, não configurando uma anomalia do ordenamento jurídico brasileiro, como pretende fazer crer o DEM, que estaria fazendo uma hermenêutica míope, puramente patrimonial e especulativa da terra, interpretando a Constituição aos pedaços, em tiras isoladas, reduzindo o intento da

norma a um tipo de lógica incoerente e que só se prestaria para tornar inócuo o direito étnico no Brasil.

Por estas razões, o “PT”, em sua manifestação, acusa o “Democratas” de “[...] fazer uso político do Poder Judiciário para marcar posições e ganhar prestígio junto aos grandes proprietários de terra” e que nem mesmo teria analisado a viabilidade jurídica da demanda, preocupando-se meramente no acúmulo de capital político junto aos setores mais conservadores da sociedade (PET. 85852, p. 6).

As manifestações indicam pela improcedência da pretensão do DEM; a necessidade da realização de audiência pública no STF para ampliar o debate, o qual é reforçado e reiterado por todos os atores, até mesmo pelos que entendem pela inconstitucionalidade do decreto 4.887/03, já que a matéria somente havia sido tratada uma vez pelo STF, em um mandado de injunção<sup>232</sup>.

Na prática jurídica de elaboração das peças, é comum a elaboração de pedidos alternativos<sup>233</sup> é comum, estes visam apresentar contextos de representação alternativos e, neste caso, o pedido seria já de antemão apresentado. Assim, algumas peças se preocuparam que, caso o STF julgasse inconstitucional o decreto 4.887, que então deveria os seus efeitos serem modulados, já que existem efeitos já produzidos e consolidados no tempo. Esse seria um último sopro de proteção às comunidades que já teria recebido o título, para que não a perdessem se o decreto fosse considerado inconstitucional. Já que a decretação da inconstitucionalidade de uma norma deveria ser acompanhada da nulidade de todos os efeitos que dela derivaram. Assim, a ideia aqui é de que se a norma é constitucional, que seja do ato de sua decretação para o futuro, resguardando aqueles que já receberam a terra, sob pena de aumentar o dano já consolidado.

Quase a totalidade preocupa-se com elementos preliminares no pedido, para que a corte “não conheça” a ação, isso quer indicar que faltaria elementos de fundamento para a propositura da ação, assim, se estes não estivessem presentes, não haveria ação, devendo esta ser fulminada, extinta e encaminhada ao arquivo. O fundamento é que o procedimento da ADIn não se prestaria para analisar

---

<sup>232</sup> Processo constitucional, também chamado de “remédio constitucional”, que visa indicar defeito no ordenamento jurídico derivado da falta de regulamentação, o que a corte deve preencher para que a matéria não fique sem aplicação, notificando o Congresso Nacional para que a regule.

<sup>233</sup> É comum na prática jurídica, inclusive por previsão no Código de Processo Civil, a formulação de pedidos alternativos ou sucessivos, ou seja, caso não seja acolhido “X”, então se pede “Y” ou “X-1” - independente de contradição lógica ou argumentativa que poderia acarretar.

constitucionalidade de ato normativo *in concreto*, já que o decreto 4.887/03 seria ato normativo secundário. Para além, no procedimento em tela não se admitiria impugnação genérica, deveria, o DEM, relacionar os dispositivos do ato normativo que infringiriam diretamente a Constituição, o que não faz.

Tais conclusões ensejam demonstram como as arenas estão em constante conexão, onde os efeitos dos interesses políticos podem ser sentidos em outras arenas específicas e, até mesmo, no campo mais ampliado, principalmente quando a arena afetada se demonstra escalonada do tamanho do campo. Os atores preponderantes e que são hegemônicos em determinados campos iniciam empreitadas de assédios nas demais arenas, buscando reproduzir tal hegemonia e forçar a vitória em uma arena que pode ser determinante, nos termos de Victor Turner (2008).

### 1.5.2 O AMIGOS DO DECRETO... QUEM SÃO?

No item anterior fizemos uma lista de sujeitos que se apresentam no processo como bastiões da defesa dos direitos das comunidades quilombolas e, ao mesmo tempo, dissemos que a abordagem que registramos nesse estudo focaliza a atuação dos sujeitos mais do que a fundamentação jurídica única e exclusivamente do universo jurídico, pelo contrário, pretendemos fazer as amarras entre os sujeitos e as suas posições no campo político-jurídico, o que lhes dá condição de aparecimento nos espaços jurisdicional.

Embora não pretendamos criar categorias fechadas quanto aos sujeitos, pois o que lhes dá vida e configuração é sua própria condição em movimento, é, pois, didaticamente interessante destacar primeiramente àqueles sujeitos que são pessoas jurídicas de direito público, o qual se espera que sejam meros operadores do direito positivado e “sem vontade”, contudo, no cenário, aparecem como atores vivos, com muitas vontade e posições *com clinamem*, como diz Boaventura.

O INCRA, por exemplo, constitui um sujeito importante no campo, vez que é instituição governamental com papel protagonista nos processos de regularização de terra. Constitui um ator social no campo do debate público dos direitos étnico-quilombolas, pois constitui um conjunto de “action sets” autônomo num contexto relacional específico e com função específica legalmente atribuída. Outrossim,

constitui por si só um campo autônomo, onde sua composição e distribuição de poder em nível interno é altamente polarizada e alvo de disputa, por um lado, a bancada ruralista e, por outro, pelos movimentos sociais e parlamentares progressistas, que disputam os postos de comando, que são distribuídos a partir das dominâncias que o campo política determina.

É ante ao INCRA que os conflitos sociais eclodem e tornam-se institucionalmente visíveis em nível local, assim, nos procedimentos de titulação as máscaras dos sujeitos são tiradas, os interesses são escancarados e as clivagens são tornadas evidentes, aqui os antagonistas são identificados e os interesses polarizados. De outro lado, no andar de cima, as clivagens políticas ocorrem nos corredores do congresso e das negociações políticas, que são determinadas pelas composições políticas de direcionamento vertical.

No site do INCRA, identificamos as diretrizes da instituição, pelo menos no nível do discurso, onde em seu site diz de si mesmo, indicando suas diretrizes vinculadas a reforma agrária, buscando descentralizar as terras no Brasil, a partir de processos de implementação, capacitação dos assentamentos rurais, facilitando o acesso a outras políticas de estado (INCRA, 2013), no nível subterrâneo, é assediado por forças que buscam sabotar sua natureza.

Cumpre salientar que o Superintendente nacional do INCRA é cargo de indicação do poder executivo nacional, com isso, a designação do nome para conduzir esta instituição segue a lógica da repartição de poder do presidencialismo de coalizão, que constitui a lógica organizacional da arena política que se anela a arena institucional, ou seja, as “action sets” do INCRA seguem ao sabor do partido do poder.

Com isso queremos indicar que o INCRA, enquanto emaranhado de ações não é um bloco estanque e sempre unidirecional, mas sim que sua atuação está sujeita as composições de arenas outras que se fazem sentir reciprocamente, inclusive dos seus servidores, que agem por vezes tecnicamente e independente das composições da seara política, criando sistemas antagônicos internos em nível horizontal.

Enquanto instituição com atribuição procedimental para realizar as titulações definitivas, sua importância nesse campo é inegável, pois é no seu interior que são produzidos os laudos e tomadas às decisões. É a face pública a qual as comunidades se dirigem, é o espaço onde todos os atores sociais posicionados no campo se

direcionam quando das disputas mais ardentes. Todos os editais, decisões, procedimentos são aqui forjados.

De 2003 a 2016, nos governos do PT, o comando do INCRA está longe das mãos dos ruralistas e, geralmente a coordenação de regularização de territórios quilombolas do INCRA é ocupada por pessoas com articulação na área, em 2008, por exemplo, Givânia Maria da Silva ocupava o cargo, que é negra, quilombola, nascida no Quilombo Conceição das Crioulas, situado em Salgueiro/Pernambuco, foi à primeira mulher negra de sua comunidade a cursar Universidade, formando-se em Letras, sua trajetória é vinculada e fundadora da CONAQ; filiada ao PT (Partido dos Trabalhadores); foi vereadora de Salgueiro/PE (OVERMUNDO, 2011).

Dessa forma, podemos alocar o INCRA no campo em posição precária, pois a orientação do órgão pode mudar ante a alteração das correlações de força, principalmente com a alteração de postos chaves que podem, com a ponta da caneta, estagnar projetos de reforma agrária e das titulações, como no contexto atual, onde seu presidente é pecuarista. Com isto, o INCRA detém potencialmente a capacidade de fortalecer ou trazer perturbação à ordem do sistema de titulações<sup>234</sup>, pois embora haja uma orientação institucional, por vezes estas se encontram abaladas pelas orientações das pessoas que estão ocupando os postos de poder.

O INCRA detém um papel decisivo na titulação das comunidades quilombolas, pois é ator político responsável pelos procedimentos que levam a titulação. Contudo, internamente o que se visualiza é uma morosidade no andamento dos procedimentos e uma paralisia estrutural. Os recursos destinados às desapropriações são pífios e a estrutura administrativa para este fim é quase nula, o acesso das comunidades à terra fica então prejudicada. Até o governo da presidenta Dilma, o INCRA era vinculado ao politicamente fraco MDA (Ministério do Desenvolvimento Agrário), que detém previsão orçamentária relativamente pequena em relação a outros ministérios e o poder de lobby de seus membros é muito pequeno no Congresso Nacional para colocar a questão na agenda do parlamento, depois, com o seu adensamento ao Ministério da Agricultura e Abastecimento nenhuma terra foi titulada.

---

<sup>234</sup> Pelo que se diz ser, o INCRA deveria ser instituição com clara incumbência de combater o latifúndio e implementar projetos e planejamentos de reforma agrária, portanto, redistribuição de terras, primando pela lógica da não concentração. Por essa razão, deveria ser um dos elementos perturbadores da ordem estabelecida, da composição conformada da organização ordenada.

O INCRA enfrenta resistência dos morosos procedimentos burocráticos da própria instituição e das barreiras externas para titular as comunidades quilombolas. No que se refere a estas barreiras, enfrenta dificuldades quando precisa agir em parceria com outros órgãos, pois não encontra colaboração e agilidade para resolução das questões, ou ainda, quando enfrenta procedimentos judiciais que visam atacar as tomadas de decisões administrativas que põem os procedimentos administrativos para andar. Com isto, indicamos o INCRA como um ator no campo, com papel primordial e atuação determinante, pois suas ações são sentidas em outras partes do sistema.

De outro lado, temos outros entes federativos que se apresentam para defender o decreto 4.887, que são o Estado do Pará, o Estado do Paraná e o Município de Nova Iguaçu/RJ, que, assim como o INCRA, assumem rostos e posições a partir das orientações temporárias de poder, principalmente vinculada ao partido e orientação política do chefe do executivo destes entes.

O aparecimento de entes federativos como os citados é indicativo interessante, pois mostra a inclinação de determinados gestores para a defesa de uma política em curso, além disso, a competência federal para a titulação quilombola é complementada pelos esforços locais dos demais entes federativos, que podem mobilizar administrativamente recursos financeiros e humanos para promover titulações, o mais notório destes seriam a atuação do Estado do Pará, onde há 53 comunidades quilombolas tituladas pelo Instituto de Terras do Pará (ITERPA), do total de 62 já tituladas naquele Estado (CANALI, 2018), com isto demonstramos um importante papel das políticas locais para a concretização do direito quilombola para acesso à terra. Nos parece então coerente encontrar o Estado do Pará alinhado a defesa do decreto 4.887 em razão de uma política de Estado e não de governo, pois com trajetória alargada.

Contudo, de outro lado, o Estado do Paraná é o Estado com maior número de parlamentares na bancada ruralista (GONÇALVES, 2007), e é historicamente governado pelas legendas partidárias da direita, principalmente do PMDB, mas também do PSDB e PP. Podemos somente justificar a presença deste ator social na defesa do decreto 4.887, historicamente posicionado no outro lado da linha, em razão do protagonismo do Procurador-Geral do Estado Carlos Frederico Marés de Souza Filho em 2009, que é quem assina a manifestação do Estado do Paraná na ADIn.

Carlos Frederico é professor doutora da PUC-PR, mas sua posição em relação a questão fica mais clara quando analisamos sua biografia, pois foi presidente da FUNAI, Procurador do INCRA, presidente da Fundação Cultura de Curitiba, presidente do ISA (Instituto Socioambiental) (PUC/PR, 2021), que assume publicamente seu posicionamento enquanto defensor dos direitos étnicos, principalmente das comunidades indígenas (FACHIN, 2020). Com isto, estamos buscando demonstrar como órgãos públicos podem sofrer guinadas com a simples troca dos postos de comando, no caso, o PGR do Paraná assume o posto em 2009 e no mesmo ano já se apresenta na ADIn enquanto defensor do decreto.

Outra classe de sujeitos são aquelas fundações e associações sem fins lucrativos que são criadas com função de defesa dos direitos das comunidades quilombolas ou vinculado as questões raciais no Brasil, onde podemos identificar claramente a posição no campo da Coordenação das Associações dos Comunidades Remanescentes de Quilombos do Pará (MALUNGU/PARÁ), Coordenação Nacional de Articulação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas (CONAQ), Centro de Assessoria Jurídica Popular Mariana Criola (CAJPMC), Associação dos Quilombos Unidos do Barro Preto e Indaiá (AQUBPI), Associação de Moradores Quilombolas de Santana (Quilombo de Santana), Coordenação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas de Mato Grosso do Sul, Clube Palmares de Volta Redonda (CPVR), Instituto de Advocacia Racial e Ambiental (IARA), Fundação N'golo e Moradores e Agricultores Quilombolas da Comunidade Espírito Santo (AMECES), que tem sua atuação justificada pela temática específica de sua existência.

De outro lado, há um bloco de autores, na mesma linha do perfil dos citados no parágrafo anterior, que são instituições que se movem na pauta dos Direitos Humanos de forma mais ampliada, e que, portanto, a pauta quilombola se atravessa e ganha importância nas suas agendas políticas e de atuação, que são o Centro pelo Direito à Moradia Contra os Despejos (COHRE), Centro de Justiça Global, Instituto Socioambiental (ISA), Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Política Sociais (POLIS), Terra de Direitos; Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Estado do Pará (FETAGRI-PARÁ), Grupo de Estudos em Direito Internacional da Universidade Federal de Minas Gerais (GEDI/MG), Programa Pólos de Cidadania da Universidade Federal de Minas Gerais e Fórum Brasileiro de Direitos Humanos, Escritório de Direitos Humanos, Núcleo de Práticas Jurídicas do Centro Universitário

do Pará (NPJ-CESUPA) e Centro Universitário do Pará (CESUPA). Vale destacar o feito, já que as instituições de direitos humanos no Brasil são inúmeras e estão focalizadas em diversas frentes de promoção dos direitos humanos, contudo, são estas que nesse momento histórico assumem e dão atenção a pauta quilombola na luta na área jurisdicional. E isso não significa que outras fontes de resistências não existam nesse processo histórico, somente que a luta jurisdicional pelo direito quilombola é promovida por sujeitos historicamente determinados e possíveis de serem individualizados no processo.

Há que se notar ainda um outro perfil de atores sociais, que são as organizações sociais com fins religiosos, mas que se sensibilizam com a pauta quilombola. Essa classe de sujeito historicamente se apresenta no debate da proteção dos grupos minoritários, com auxílio às comunidades em diversos sentidos, seja material, seja organizacional, e a Koinonia Presença Ecumênica e Serviços, a Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB) e a Comissão Pastoral da Terra – Regional Maranhão, são atores sociais notórios no campo.

No eixo da constitucionalidade, o Partido dos Trabalhadores (PT) por óbvio se apresenta como ator social relevante, pois é partido do autor do decreto impugnado e é o partido de resistência ao neoliberalismo e conservacionismo na história recente do Brasil. Além disso, este sujeito está bastante lastreado na parte deste trabalho onde tratamos dos projetos de lei, de onde podemos identificar o perfil de sua atuação nessa matéria.

Há ainda nos autos um outro bloco de instituições de direitos humanos, com as mais diversas temáticas de finalidade, que peticionam requerendo audiência pública, tais como o Fórum Cearense de Mulheres; Articulação de Mulheres Brasileiras (AMB); Justiça Global; Núcleo de Extensão Popular Flor de Mandacará (NEP/UFPB); Associação de Apoio aos Assentamentos e Comunidades Afro Descendentes (AACADE); Comissão de Direitos Humanos da Universidade Federal da Paraíba; Instituto Pro Bono, Conectas Direitos Humanos; Sociedade Brasileira de Direito Público; Frente Parlamentar em Defesa dos Quilombos (petição assinada pelo Deputado Vicentinho do PT); Francisco de Assis: Educação Cidadania, inclusão e Direitos Humanos (FAECIDH); Centro de Cultura Negra do Maranhão; É apresentada carta de moção do Plenário do Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial

(SEPPIR). Foram 45 entes que solicitaram a realização de audiências públicas, onde nenhuma foi realizada, pois o relator entendeu dispensável.

### **1.5.3 OS “INIMIGOS” DO DECRETO E “AMIGOS” DO DEM**

Neste eixo podemos destacar os atores que se colocam diametricamente em oposição à constitucionalidade do decreto 4.887/03, fomentando argumentos que reforçam o pleito da parte autora, quais sejam estes: (1) Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA); (2) Confederação Nacional da Indústria (CNI); (3) Associação Brasileira de Celulose e Papel (BRASELPA); (4) Sociedade Rural Brasileira (SRB) e; (5) Estado de Santa Catarina (SC); No que segue, abordaremos este bloco de forma aglutinada e não individualizando as manifestações, na mesma lógica do tópico anterior.

Esta ADIn acionou facções e atores sociais específicos, fazendo-as se posicionarem claramente no campo. A polarização ficou nítida quando, de um lado o DEM se coloca como protagonista e, corroborando suas alegações, apresentam-se entidades de classe que detém perfil e interesses claros sobre a questão. A CNA, a CNI, a BRASELPA e a SRB, explicitamente são entidades de classe ligadas aos interesses dos conglomerados capitalistas ligados a produção industrial e agropecuária.

No site da Sociedade Rural Brasileira (SRB) podemos identificar compromissos diretamente ligados ao que é chamado de “bem estar” do produtor rural, com prioridades de causas de interesse da nação, com uma articulação e objetivos bastante claros, com organização em comitês temáticos e técnicos, com planejamento e articulação de reprodução que chamam de “Rural Jovem”, com ações direcionadas em eventos e sistema organizado de notícias (SRB, 2021).

A Confederação Nacional da Agricultura (CNA) é entidade que também representa a classe do agronegócio, que se estruturou em um sistema, que é composto pelo próprio CNA, mais o SENAR, que funciona como um instrumento de formação profissional rural, e tem ainda o Instituto CNA, que tem foco na pesquisa na área social e tecnológica. O CNA funciona representando, auxiliando e promovendo ações diretas que atendam aos setores da agricultura e da pecuária, atuando nos estados onde há sindicatos rurais. Há um alto nível de racionalidade e estrutura

organizada bastante sofisticada, que permite um sistema de representação forte, com atuação e investimento descentralizado, permitindo braços fortes em diversas áreas, inclusive no campo político (CNA, 2021).

No que se refere à Confederação Nacional da Indústria (CNI), é entidade representativa dos interesses da indústria, coordenando 27 federações estaduais da indústria, representando ainda mais de um milhar de sindicatos patronais, administra também o serviço nacional de aprendizagem industrial (SENAI), o serviço social da indústria (SESI) (CNI, 2021). Na sua petição anexada nos autos, apresenta fundamento dos motivos porque se apresentou como *amicus curiae* no processo, o que parece se expressar quando indica ser defensor dos interesses da indústria, da livre iniciativa e seus postulados e, no caso da questão quilombola, em razão da presença de indústrias no ramo da celulose, florestas plantadas, agroindústrias e outras.

A Associação Brasileira Técnica de Celulose e Papel (BRACELPA ou ABTCP) é entidade profissional sem fins lucrativos vinculado a cadeia produtiva do setor de base florestal. Está ligada a atividades de pesquisa, publicações de livros e revistas, promovendo grupos de pesquisa, seminários e formação técnica com mais de 50 anos de idade. (BRACELPA, 2021).

Há ainda o Estado de Santa Catarina, que se apresenta no processo em 2007, naquele momento era governado por Luiz Henrique da Silveira, um mdebista que se aproximou e se afastou do governo de Lula, apoiando também múltiplas coligações do PMDB, principalmente com o PSDB, apoiou alguns projetos ruralistas no Estado de Santa Catarina, foi cotado para que embora sendo um ente da federação, naquele momento histórico tem um PGE com pouca identidade política. Carolina Biz e Alcides Goularti Filho, em estudo sobre o perfil da política catarinense, formulam entendimento que há um continuum que inscrevem o plano de governo catarinense em uma agenda conservadora, com traços liberais, e não só nesse período citado (2019), o que já vimos que é uma interação pendular entre conservadorismo e neoliberalismo na agenda política catarinense, o que talvez justifique a apresentação deste ente no debate, com posição bem definida.

Com o quadro dado do perfil das entidades de classe que se apresentam para dar suporte ao pleito do DEM, destacamos um claro alinhamento daqueles com este, até mesmo frente às convergências argumentativos que foram destacadas na ADIn.

Não há como negar um interesse ruralista no que se refere ao desfecho da situação, seja pelas entidades de classe que se apresentam, seja pelo DEM que, embora só no protagonismo da ADIn, não é o único partido político com esse posicionamento no campo. Contudo, no Brasil “da democracia” não “pega bem” defender explicitamente os grandes proprietários de terra e os industriais, assim, a luta do ruralista é mascarada por trás de discursos universalizantes, como o desenvolvimento do setor do agronegócio como condutor da ampliação e geração de renda, da modernização do país e da criação de emprego. É “feito” defender explicitamente os ricos (ultimamente até este tipo de pudor vem se perdendo).

Então, na manifestação do Estado de Santa Catarina, o artigo 2º, §2 e §3, do decreto impugnado, quando define os meios para determinação da extensão do território a ser delimitado, estaria ampliando as bordas constitucionais do art. 68º do ADCT, pois a indicação pelos interessados às terras a serem tituladas contrariaria um mínimo de lógica e justiça.

O decreto 4.887/03 teria ainda definido que a ausência de impugnações e recursos acarretaria uma concordância tácita, o que, na concepção deste bloco, seria a supressão do princípio do contraditório nos processos administrativos, o que já se encontra consolidado. As reclamações nesta questão diz respeito a um pretense prazo exíguo para produção de contra-laudos ou preparação da contestação nos procedimentos de regularização fundiária dos territórios quilombolas, já que o RTID não detém prazo específico para ser feito e geralmente demoraria meses, às vezes anos para conclusão. Nesse sentido, o prazo estabelecido não seria razoável para uma contestação administrativa.

Além disso, o ato normativo impugnado teria exorbitado seus limites legais, transbordando os poderes conferidos à presidência da república, pois: criaria nova forma de desapropriação; regularia diretamente a CF; criaria despesa; criaria direito; inovaria na ordem jurídica; estabeleceria privilégios a um grupo; ofenderia o princípio da separação dos poderes; faria tabula rasa do direito à propriedade; importaria em abuso de poder; equipararia decreto executivo à lei formal; permitiria que decreto executivo regulasse diretamente a Constituição; imporá ônus a particular; violaria o princípio do art. 5º, inc. II da CF, que fala que ninguém seria obrigado a fazer ou deixar de fazer algo senão em virtude da lei, ofendendo, portanto, o princípio da legalidade

e da atividade vinculada da administração pública<sup>235</sup>; não haveria espaço para discricionariedade do administrador nesta matéria; violaria a harmonia entre os poderes; seria incumbência congressual legislar sobre a matéria, de forma exclusiva; ofenderia o devido processo legal, pois não respeitaria a ampla defesa, imputaria uma concordância tácita (presunção absoluta) ilegal, já que o contraditório sempre deveria imperar.

Para além, o procedimento aceitaria que as pessoas interessadas diretamente no território indicassem sua própria condição de destinatária da norma (enquanto quilombolas) e aceitaria também que elas indicassem qual seria o tamanho das terras as quais teriam direito. O decreto impugnado faria sangrar o direito fundamental à propriedade, criando forma de desapropriação ilegal não prevista em lei.

Quando a Constituição, no art. 68º do ADCT, se refere à titulação das terras que os quilombolas “estejam” ocupando, nenhuma referência faria a quaisquer modalidades de desapropriações.

Na concepção da BRACELPA, o art. 68 do ADCT deteria três sentenças fundamentais: (1) reconhece a propriedade definitiva aos remanescentes dos quilombos; (2) que estiverem ocupando suas terras e; (3) devendo o estado lhes emitir o título. Neste sentido, a BRACELPA (PET 146409) também pondera que se o referido dispositivo constitucional não só necessitaria de complementação, como argumenta àqueles que defendem a constitucionalidade do decreto 4.887/03, caso o conceito de remanescentes quilombolas fosse inequívoco. Haveria ainda necessidade de lei integradora que determinasse o que o legislador constitucional quis dizer quando conjugou o verbo “ocupar” no gerúndio, conforme se verifica no texto constitucional o “estejam ocupando”. Em razão disto, a BRACELPA entende que a aplicabilidade do referido artigo resta prejudicada de pronto por insuficiência semântica. Se a norma necessitou de um decreto executivo para encontrar efeito no mundo real, ficaria evidenciado sua incompletude e a necessidade de complementação legislativa ordinária, o que por si já demonstra que não estaríamos frente a uma norma de eficácia plena. Teríamos aqui uma imprecisão ou deficiência do instrumento normativo constitucional, o que o tornaria inexecutável, demandando norma integradora. Seriam necessários esclarecimentos do que seriam “remanescentes” e “comunidade de

---

<sup>235</sup> A atividade administrativa pública é chamada de “vinculada” quando a lei não deixa margem discricionária para o administrador público decidir.

quilombo”, com fim de que sujeitos não se beneficiem de direito aos quais não estão abrangidos.

Nesse sentido, a busca seria por fixar o conceito de “quilombo” enquanto descendentes dos primeiros quilombos e que ainda vivam na mesma condição, com “um nítido vínculo com o passado”, de forma contínua, sem interrupção e alteração de lugar.

Para a BRACELPA (PET 146409), embora existam várias formas de conceituar “quilombo” através de seus diversos e específicos processos sociais, a Constituição só pretendeu garantir o direito a uma categoria deles somente. Para isto, a identificação dos quilombos ficaria sujeita a comprovação de uma territorialidade contínua nitidamente identificável.

O decreto 4.887/03 teria então visado regular diretamente a Constituição, o que se poderia constatar na mera leitura do mesmo, já que não se identifica nenhuma referência a leis ordinárias, por esta razão, estaria este invadindo matéria de reserva de lei formal. São refutados a possibilidade de fundamento calcado nas leis 7.668/98 e 9.649/98, vez que nada versam sobre o conteúdo Constitucional do art. 68, seja na sua dimensão conceitual, seja na determinação dos destinatários, já que só atribuem competências a órgãos.

Pela leitura do artigo segundo do decreto 4.887/03, quaisquer grupos poderiam se candidatar a identidade “quilombola”, já que esta falaria de “grupos étnico-raciais” e critério da “autoatribuição”, assim, pela exegese do artigo, “étnico-racial” não necessariamente indica etnia negra e condição memorial de escravo. A “autodefinição” não seria um princípio que se coadunaria com os princípios constitucionais neste caso.

Além disso, em se tratando de procedimento administrativo, o processo previsto no decreto impugnado confere tratamento desigual aos interessados, já que o grupo interessado pode participar de todas as etapas do procedimento, enquanto que outros interessados só poderiam intervir no final, com menos tempo hábil para produzir contraprovas.

Seria forçoso considerar a aplicabilidade da Convenção 169 da OIT no contexto, vez que a equiparação de “povos tribais” a “quilombolas” seria um exercício de alargamento analógico do conteúdo da norma. Comunidades remanescentes de quilombos não seriam tribos, vez que esta seria forma e organização social dos povos

da África, os quais não teriam sido transplantados para o Brasil. A intenção do DEM é desconstituir quaisquer argumentos que possam levar a esta analogia e, com isto, afastar a incidência da Convenção 169 da OIT para a questão quilombola.

De acordo com a CNI (PET 126181), as áreas a serem delimitadas deveriam seguir critérios que identifiquem sua real dimensão, não havendo como deixar que estas fossem dimensionadas a partir da indicação do interessado.

Uma interpretação em bloco da Constituição ensejaria um choque de princípios, os quais deveriam ser ponderados, no sentido de buscar arranjos, meios e termos para que se elimine o conflito, sem que nenhum precisasse ser anulado por inteiro. Haveria um evidente choque entre a metodologia de titulação dos territórios ditos quilombolas com os seguintes princípios: livre iniciativa; desapropriação de propriedade produtiva; violação a propriedade privada; valorização do trabalho; do desenvolvimento nacional; da promoção do bem estar de todos independentes de raça, credo, cor, sexo, idade. Podemos aqui identificar uma evidente luta de rótulos passíveis de oficialização e universalização (BOURDIEU, 1989), os quais são postos em xeque e dimensionados em processos de dominância.

De acordo com a CNI (PET. 126181), a desapropriação de terras produtivas de indústrias levaria elas ao encerramento da atividade e ao desemprego da classe trabalhadora, o que iria contra o desenvolvimento econômico e social do país. Desta maneira, o ônus aos cidadãos seriam superiores aos benefícios trazidos ao país. O decreto 4.887/03 estaria preveria meios inadequados para o fim da norma constitucional, pois existiriam meios mais adequados para alcançar o seu fim, que não à desapropriação de terras produtivas.

Nesse sentido, a CNI (PET 126181) juntou ao processo um parecer do professor Carlos Mário da Silva Velloso da PUC/MG e UNB (PET 126181), o qual pondera que o decreto 4887/03 teria se afastado da Constituição, o que caracterizaria verdadeira mutação constitucional. Para este, o conceito de quilombo não seria claro, tampouco se poderia emprestar o conteúdo dado ao termo “terras de preto” ao conceito de quilombo. Ressalta ainda que a Constituição teria sido infeliz na eleição do termo “remanescentes das comunidades dos quilombos”, por indicaria resto, aquilo que não existe mais, ou ainda, o que sobrou, melhor seria se tivesse dito “comunidades remanescentes dos quilombos”. As comunidades remanescentes dos

quilombos foram àquelas criadas antes ou logo após a lei áurea<sup>236</sup>, sendo aquelas comunidades as quais mantiveram os mesmos estilos de vida e tradições de forma contínua.

Ainda que se tome como sinônimos “remanescentes” e “descendentes”, estes deveriam estar ocupando a terra em 1988 para fazer jus ao território, pois se não existia posse em 1988, não existiria direito. Os descendentes diretos dos fundadores das comunidades dos quilombos seriam, em verdade, os destinatários da norma constitucional, ou seja, seriam descendentes ocupando as mesmas terras dos antepassados.

Não se sustentaria o argumento de que o decreto 4.887/03 encontraria fundamento na Convenção 169 da OIT, já que a Convenção só passou a ter validade jurídica no plano interno quando da edição do decreto executivo que a internalizou, o que só veio ocorrer um ano após a edição do ato normativo impugnado.

Para estes atores, a produção antropológica disponível consistiria em trabalhos de cunho étnico, com caráter metajurídicos, não representando “o que é”, mas o que “deveria ser”, enquanto elucubração do real, um desejo ou uma fantasia. “O que é” o conteúdo normativo de uma categoria jurídica só pode ser determinado de forma autônoma pelas tecnologias hermenêuticas do campo jurídico (BOURDIEU, 1989), pois são as únicas que gozariam de legitimidade para ser utilizadas para consolidar a extensão e as bordas do direito e, portanto, única fonte para fundamentar a decisão na ADIn.

Os argumentos são enfáticos quando sentenciam que não existiria desapropriação para a questão quilombola e que “interesse social” não se aplicaria ao caso, pois este último estaria vinculado à preservação de colônias ou povoamentos para trabalho agrícola, e a CF pretendia, com o art. 68 do ADCT, preservar valores étnicos e culturais.

---

<sup>236</sup> Lei nº 3.353, de 13 de maio de 1888.

## 2. O JULGAMENTO NO PLENO

Ainda no esforço da descrição densa do objeto, vamos relatar o conteúdo das audiências que ocorreram no plenário de STF, momento que foram ofertadas sustentações orais pelos atores e proferido votos pelos ministros que compõem a corte. São três seções de julgamento, ocorridas em 2012, 2015 e 2017. Lembrando que a ADIn 3.239 foi distribuída em 2004 e foi julgado em termos finais em 2018.

Analisaremos então os votos proferidos no pleno pelos ministros, que implicará uma descrição dos seus fundamentos, destacando a forma de estruturação da fundamentação, o que nos permitirá alinhar suas posições de acordo com as conformações do campo.

Analisaremos as sustentações orais de todos os atores sociais, contudo, alguns estarão ausentes por não ter se habilitado em tempo hábil para ter seu pedido de “amicus curiae” serem deferidos, mas suas manifestações estão registradas nos autos e bem nos serviram para evidenciar a intenção dos atores sociais e, em termos de fundamentação, não alteram o contexto, pois ressaltam noções já registrada pelos atores sociais e que continuam apenso aos autos, pois não foram desentranhados.

### 2.1 O PLENO EM 2012

O primeiro julgamento ocorre em 18 de abril de 2012 e, neste item, pretendemos apresentar a estrutura do julgamento, com a sequência de fatos e narrativas que foram desenvolvidas. O então presidente do STF, Ministro Cezar Peluso, inicia o julgamento resumindo o conteúdo inicial da ação, onde relata que o “Democratas” teria ressaltado que o decreto 4.887/99 invadiria reserva de lei; que criaria nova modalidade de desapropriação; que resumiria a identificação dos quilombolas ao critério de autodefinição e; que sujeitaria a identificação das terras quilombolas aos indicativos dos próprios interessados.

Depois destaca o conteúdo da manifestação da presidência da república, a qual requereu nos autos o não conhecimento da ação por preliminar de mérito. No mérito, tencionou entendimento pela necessidade da aproximação entre o conhecimento do campo do Direito, em termos legislativos, com o conhecimento antropológico para elucidar conteúdo dos conceitos em jogo; tencionou a impropriedade da organização

da matéria no decreto que antecedeu o decreto 4.887/99; sobre o critério de autodefinição, disse que este seria contrabalanceado por outros critérios elencados no decreto vigente; que o art. 68 do ADCT teria criado novo instituto jurídico no ordenamento, consagrando a propriedade coletiva, impenhorável e pró-indivisa; destacou ainda a pouca importância que têm a diferenciação entre “descendente” e “remanescente”, pois a questão resta muito bem definida pelo conhecimento antropológico, que os aproximou e; defendeu a constitucionalidade da desapropriação do art. 13 do decreto 4.887/903. Ao fim, o relator, elencou os institutos e órgãos que se apresentaram como amigos da corte até aquele momento e encaminhou diretamente às sustentações orais.

### **2.1.1 SUSTENTAÇÃO ORAL DO DEM**

As sustentações orais começam com a manifestação do Democratas, já que é o promovente da ação, o qual é representado pelo advogado Carlos Bastide Horbach<sup>237</sup>, que é gaúcho e fez doutorado na USP, onde leciona até hoje. Depois, entre 2016 e 2017 foi consultor do Ministério da Justiça, depois, em 2017, foi indicado pelo presidente Temer para a vaga de Ministro substituto do Tribunal Superior Eleitoral, que foi reconduzido por Bolsonaro em 2019, ainda que tenha sido o menor votado na lista tríplice. Nem sempre há correspondência entre o posicionamento do advogado e o campo político, por vezes são contratados a partir de contratos de cunho estreitamente profissional, representando clientes, embora a história pregressa deste ex-advogado passa a ser posicionada no campo política a partir de sua aproximação com Temer, também professor da USP, a partir de 2016. Não há notícias de outros elementos anteriores a este momento para que nós o situemos no campo no momento histórico da sustentação oral, em 2012.

O advogado ressaltou aquilo que fundamentou como “corretos contornos” que teria o artigo 68 do ADCT no que se refere ao direito de propriedade dos remanescentes de quilombo. Ressaltou que o texto constitucional seria claro no seu conteúdo, onde o dispositivo teria destacado que o território dos quilombolas seria aquele os quais estariam sendo ocupado em 1988, quando da promulgação da

---

<sup>237</sup> Julgamento da ADIn – parte 1/5: entre os 3m50s e 19m23s.

Constituição Federal. Essa terra teria, naquela data, passado a ser de propriedade dos quilombolas, independente se terra pública ou privada.

No que se referiria à interpretação do dispositivo constitucional, destaca que “no claro deveriam cessar todas as interpretações”, por mais criativas e engenhosas que possam ser. Com suposto propósito de esclarecer o que já seria claro, ocorreram uma sequência de inconstitucionalidades. O decreto teria criado a possibilidade do reconhecimento de identidade quilombola através da mera autodeclaração pelo próprio interessado e, para além, subordinaria a localização e extensão do território a mera indicação destes, independente de comprovação da efetiva ocupação em 1988.

O decreto 4.887/03 criaria literalmente novas modalidades de desapropriação por mero decreto regulamentar. Neste ato normativo, a presidência teria incorrido em inconstitucionalidades manifestas: teria feito uso indevido da via regulamentar, pois o decreto criaria nova modalidade expropriatória; teria dado inconstitucional extensão aos contornos normativos do art. 68º do ADCT, alterando os beneficiários e; ampliado seus efeitos concretos, para além do explicitado na norma.

Quanto aos vícios formais, o decreto 4.887/99 deveria visar à fiel execução da CF, pois os decretos regulamentares deteriam uma função limitada e “apagadíssima” no ordenamento jurídico, estes deveriam somente unificar os procedimentos das ações do Estado. A forma regulamentar eleita seria inadequada para disciplinar esta questão, pois lei alguma seria regulamentada pelo decreto, que nitidamente estaria buscando fundamento diretamente na Constituição, colocando-se no mesmo patamar de lei - somente num “contorcionismo exegético” teria sido indicada tal lei regulamentada. Para fins de mera argumentação, mesmo se o decreto pudesse regular diretamente a Constituição, teria feito de forma a desvirtuar seu conteúdo, assim, também seria inconstitucional. O texto constitucional seria tão claro que a edição do decreto seria desnecessária, pois este interpreta o que já é claro e, ao fazê-lo, alteraria seu conteúdo.

O decreto 4.887/99 criaria situações jurídicas que ordinariamente seriam reguladas pela lei, tanto é que a matéria foi objeto de projetos de leis, todas vetadas pela presidente da república. No que se refere à desapropriação, o decreto criaria desapropriação onde desapropriação não há, pois a CF teria dado o domínio pleno do território às comunidades quilombolas, a qual decorreria diretamente do Poder

Constituinte Originário (PCO) e, ao Estado, somente caberia emitir os títulos, como registra a letra da lei.

O referido ato normativo impugnado entravaria o exercício do direito dos quilombolas, criando procedimento exaustivo que impediria o gozo do direito e tiraria o tempo dos quilombolas. Além disso, imporiam gastos desnecessários a União, já que há previsão de indenização pela terra.

O decreto em vigência estende os benefícios do direito às pessoas que não ocupavam território algum em 1988, quiçá com real identidade quilombola. Além disso, criaria um novo modelo de desapropriação ao “arrepio da lei”, a qual não encontraria sustento em nenhum marco legal vigente. Se o governo quisesse criar nova modalidade de desapropriação que propusesse lei perante o legislativo.

O requisito primeiro e absoluto seria expresso no próprio texto constitucional na passagem “estejam ocupando”, onde o verbo “ocupar” foi conjugado tecnicamente pelo constituinte, que o fez de forma consciente. Na tradição jurídica “ocupar”, como ensinam os civilistas, seria conceito material, físico-geográfico e não antropológico. A situação concreta se inicia e finda num determinado momento, sem se projetar na espiritualidade das descendências ancestrais. O decreto desprezaria o aspecto temporal incutido na determinação do artigo 68 do ADCT, levando em consideração a data de sua promulgação (05 de outubro de 1988), ignorando que foi a Constituição que teria criado o “fato quilombola”, assim como criara o “fato indígena”, na mesma data.

Para além, o decreto incorreria em inconstitucionalidade quando admitiria que pessoas que não tivessem ocupado terras possam ser quilombolas, ou que gozem de quaisquer benefícios derivados do artigo 68 do ADCT. O decreto estaria estendendo o direito a áreas que não eram ocupadas por eles e assegurando propriedade para além dos limites constitucionais, pautando por meros aspectos sociais e culturais que transbordam a CF.

Desta maneira, a parte autora ressalta que muitos argumentos sociológicos e antropológicos seriam trazidos pelos seus sucessores na bancada, todos com fito de fundamentar e justificar uma interpretação “novidadeira” da Constituição. Contudo, por mais prodigiosas que sejam as técnicas da hermenêutica constitucional, jamais conseguirão transformar “estejam ocupando” em algo como “foram ocupadas”, “eventualmente no passado”, seja por quaisquer razões sociais, culturais ou

antropológicas. Certo de seus argumentos, o DEM reafirmou pedido de procedência da ação.

### 2.1.2 AGU

Pela Advocacia-Geral da União, Luís Inácio Lucena Adams<sup>238</sup> que é procurador da AGU de carreira, desde 1993, tendo ocupado diversos cargos na AGU até 2006, quando foi indicado para Procurador-Geral da Fazenda Nacional, até ser indicado por Lula para o cargo maior na AGU em 2009, quando substituiu Dias Toffoli, depois foi mantido no cargo pela presidenta Dilma em 2016, depois pediu exoneração em 2017, onde até os dias atuais se dedica a advocacia. Contudo, é um especialista no campo jurídico, e com isto não temos posições claras relativa uma posição política, pois embora tenha militado a favor do programa mais médicos, agiu pela manutenção da legalidade do leilão do pré-sal e pela concessão do licenciamento de Belo Monte (FGV, 2021).

Sua argumentação inicia destacando que a questão quilombola estaria no centro das grandes questões constitucionais da atualidade, principalmente porque pela primeira vez uma Constituição brasileira teria tratado sobre o tema. Contudo, inclina concordância com o DEM de que o dispositivo constitucional geraria um direito subjetivo e imediato a todos os detentores do mesmo, mas, de outro lado, ao revés do que entende o DEM, este seria um direito coletivo e não individual. O artigo 68 do ADCT quando destaca que cabe ao Estado emitir o título da terra, estaria dispensando quaisquer necessidades de lei, até porque lei não é necessária ou indispensável para execução de comando constitucional. Contudo, o decreto 4.887/99 é instrumental, pois organizaria o Estado para dar efetividade ao dito comando.

As regras do decreto teriam claro conteúdo procedimental, organizando e estruturando a atividade administrativa, estabelecendo paradigmas que se alinham a lógica antropológica, pois a CF falou de “comunidades quilombolas” que é uma realidade antropológica e social. Não poderia a CF estar falando de mera realidade material e física, pois estaria falando de quilombo e de remanescente, os quais pressupõem uma identidade cultural e histórica que viria se estabelecendo há vários

---

<sup>238</sup> Julgamento da ADIn - parte 1/5: entre os 19m35s e 34m53s.

anos. É invocado o conceito de quilombo confeccionado pela ABA, assim, os quilombolas seriam grupos que desenvolveram práticas cotidianas de resistência na manutenção e reprodução de modos de vida características.

A CF estaria ciente que o espaço de ocupação territorial das comunidades não se reduziria a ocupação da e para moradia, mas sim voltado à preservação das práticas, usos e costumes das mesmas, qualquer outro entendimento seria descolado pela leitura dos dispositivos constitucionais. O Estado estaria, neste sentido e com o decreto 4.887, dando efetividade ao texto constitucional expressamente e claramente definido.

O decreto não visaria substituir a competência congressional, mas sim somente dar efetividade às próprias leis que vigem no ordenamento, principalmente no que se refere à Convenção 169 da OIT, que já incorporaria a autodefinição como elemento essencial e o faz porque existiriam elementos antropológicos, e não meramente objetivos, para definição da identidade quilombola.

Para verificar se determinada comunidade quilombola realmente existiria, seria necessária a análise da constituição social do grupo, identificando a forma pela qual os agentes sociais se perceberiam e de que maneira indicam e construiriam as características que os definem.

A regra do autorreconhecimento não seria o único critério, tanto seria que, dentre os mais de 1800 pedidos, mais de 200 teriam sido rejeitados pela FCP, porque tais identidades não se sustentariam. Seria levado em conta outros elementos como a trajetória histórica própria, a relação com território e a ancestralidade negra com relação à resistência e a opressão.

Nesta senda, o estatuto da igualdade racial desde 2002 teria incorporado na legislação brasileira o elemento da autodefinição. O movimento da legislação brasileira só vem reforçando esse elemento nos diplomas legais.

No que tange a desapropriação, não haveria uma nova modalidade de expropriação, somente reconhecimento do dano sofrido pelos ocupantes não-quilombolas que adquiriram de boa-fé a propriedade e sob a égide da lei do tempo da aquisição, assim, estes deveriam ser ressarcidos e indenizados, o que significaria garantir direito, evitando uma arbitrariedade e imposição de ônus e danos oriundos da decisão dos constituintes. A ocupação dos quilombolas sempre fora informal, pois o Estado nunca tinha dado tratamento específico para a questão, sendo, portanto,

natural que os elementos informais se choquem com os elementos formais. A situação leva a necessidade de uma composição, devendo o Estado indenizar as pessoas que estariam ocupando as terras dos quilombolas. A lógica da indenização para àqueles que seriam prejudicados, ou que sofressem prejuízos, é um dos pilares essenciais do Direito, não sendo nada inovador.

A partir da agenda quilombola, o Programa Brasil Quilombola, voltou atenção do Estado para uma atuação no desenvolvimento dessas comunidades quilombolas e não somente as vendo enquanto mera compensação à tragédia escravocrata. Por tais razões é pedido a improcedência da referida ADIn.

### 2.1.3 EIXO DA INCONSTITUCIONALIDADE

Pretendendo reforçar a inconstitucionalidade do decreto 4.887, os *amicus curiae* dividem o tempo para a sustentação oral, assim, o primeiro a ocupar a tribuna é a Associação Brasileira de Celulose e Papel (BRACELPA) é o primeiro a deter espaço, que se expressou pelo advogado Gastão Alves de Toledo<sup>239</sup>, que iniciou ressaltando que a presente ADIn traz a luz a reflexão alguns elementos essenciais da dogmática constitucional, quais sejam, as questões dos direitos e garantias fundamentais, da separação dos poderes e da hermenêutica constitucional.

O comando do art. 68 do ADCT estaria se referindo aos remanescentes das comunidades de quilombos que “estejam ocupando” seus territórios, não lhe pareceria que este comando teria aplicabilidade plena, tanto seria que o decreto tentou fazer as vias da lei, regulando diretamente o dispositivo constitucional. O decreto não poderia fazer isso sem invadir a reserva de lei, pois a matéria trata de propriedade privada e da definição dos termos utilizados pela constituição, como por exemplo o que seria comunidades remanescentes? É ressaltado que a antropologia seria um conhecimento importante, mas que tal questão somente poderia ser definida pela lei.

No que tange os termos constitucionais utilizados, estes seriam textualmente claros na questão temporal da ocupação da terra, pois a CF não teria dito “estarão” ou “estiveram” ocupando, a aplicação do termo do verbo no presente do subjuntivo não seria mero detalhe. A CF não abriria a aplicabilidade da norma para o futuro, sob

---

<sup>239</sup> Julgamento da ADIn – parte 1/5: entre os 00m17s e 11m38s.

pena de se instaurar uma enorme insegurança jurídica para os direitos fundamentais já consagrados, como a propriedade. Esta norma precisaria claramente de integração infraconstitucionais, para que houvesse segurança do direito e de sua incidência no mundo.

Não existiria a possibilidade de regulação de norma constitucional por via de decreto executivo, pois só a lei poderia fazer isso. O decreto regulativo tem vocação para normatizar lei e não o texto constitucional, na sua essência, visaria tão só disciplinar o comando legislativo, jamais o constitucional. Dessa maneira, detalhar e disciplinar o comando constitucional seria competência exclusiva do Congresso Nacional. O decreto 4.887/03 não respeitaria a hierarquia na estrutura da edição de atos normativos, pois pretenderia tratar de matéria reservada de lei, subvertendo e alterando a ordem constitucional. Não é porque o legislativo não produziu marco regulatório para tal matéria que o Executivo poderia fazê-lo, se o quisesse fazer teria que ter proposto enquanto matéria de lei ao parlamento.

Se partíssemos do pressuposto de que o art. 68º do ADCT seria norma de eficácia plena, possibilitando que o executivo regresse e instituisse novos procedimentos expropriatórios, podendo até mesmo determinar os destinatários de direitos, estaríamos abrindo as portas para arbítrio do executivo em matéria legislativa, o que seria muito perigoso. Nesse sentido, seria em demasia receoso à permissão da supressão de direitos individuais por via de decreto executivo.

Não se poderia permitir que o presidente da república alçasse-se a condição do Congresso Nacional, definindo conceitos e criando direitos. A Constituição, neste caso, estaria sendo vilipendiada pelo decreto. Por estas razões seria o decreto inconstitucional.

Na sequência, a Sociedade Rural Brasileira (SRB), o advogado Francisco Godoy Bueno<sup>240</sup>, inicia argumentação fixando entendimento de que do ponto de vista formal o decreto 4.887/03 seria manifestamente inconstitucional, pois invadiria reserva de lei e limitaria o direito de propriedade. Nesse sentido, o poder executivo jamais poderia regular diretamente dispositivo constitucional, ainda mais criando direitos e modalidades de desapropriação. Nesse assunto, não haveria como negar a inovação jurídica do ato normativo impugnado, ainda mais para beneficiar pessoas que se autodeclaram quilombolas.

---

<sup>240</sup> Julgamento da ADIn - parte 1/5: entre os 11m56s e 19m36s.

A propriedade coletiva seria uma figura nova no ordenamento jurídico antes do decreto 4.887/03, a qual jamais poderia ser criada por via regulamentar, a CF só reconheceu a propriedade privada e pública, nada falava sobre “propriedade coletiva”. Ainda mais quando se refere a uma modalidade de propriedade a qual não se saberia em que nome haveria a titulação.

O dispositivo constitucional do artigo 68 do ADCT falava de critérios objetivos, sendo que o decreto 4.887/03 elege critérios subjetivos, os quais não deveriam ser usados para outorga de direitos. Nos ditames do decreto impugnado, qualquer imóvel rural produtivo poderia ser desapropriado. O artigo 68 do ADCT impõe a titulação clara e objetiva, pelo Estado, de terras quem estariam sendo ocupadas na data da promulgação da Constituição.

Outrossim, o dispositivo constitucional estaria fazendo clara referência às terras públicas ocupadas pelos quilombolas, pois as privadas já foram tituladas. Ainda nesse sentido, os usos tradicionais das terras privadas poderiam ser regulados pelas disposições civis próprias, como a da usucapião.

O constituinte pretendeu regularizar situações já consolidadas. Não haveria fundamentos legais ou constitucionais para titulação de propriedades privadas já tituladas legitimamente, ainda mais pela autodeclaração.

Nenhum cidadão ou empresário teria interesse em adquirir terras no Brasil sabendo que poderia perdê-la a qualquer momento para uma comunidade, por questões de tradição, que muitas vezes, já encontrar-se-iam apagadas pelo tempo. Nesse sentido, foi pedida a procedência da ação.

#### **2.1.4 EIXO PELA CONSTITUCIONALIDADE**

O relator, ao retomar a palavra e ceder a tribuna a este grupo, alerta que estes teriam 30 minutos para sustentação oral. Sendo assim, passamos a explicitar o conteúdo do eixo da constitucionalidade. A sustentação se inicia pela Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB) falou o Sr. Adv. Torquato Jardim<sup>241</sup>, que destacou inicialmente que pela divisão de fala que o grupo teria feito, lhe sobrou sustentar questões “menos glamurosas”, quais sejam, as relacionadas aos

---

<sup>241</sup> Julgamento da ADIn - parte 2/5: entre os 19m58s e 24m37s

pressupostos processuais. Nesse sentido, primeiramente alertou que o DEM não demandou expressamente a revogação do decreto de 2001, o qual regulava a mesmíssima matéria, assim, a decretação da inconstitucionalidade do decreto de 2003 acabaria ressuscitando o decreto de 2001, trazendo novamente seus efeitos ao mundo do Direito - “represtinação”.

Ainda nesse pleito, fora ressaltado que o procedimento da ADIn não permite impugnação genérica, ou seja, acusação da inconstitucionalidade de ato normativo sem que se elenque quais dispositivos do decreto entrariam em choque com a Constituição, e ainda, com quais dispositivos constitucionais. Neste sentido, evidencia-se que os atos normativos de efeito concreto seriam insuscetíveis de controle abstrato de inconstitucionalidade, como seria já entendimento do STF em julgados anteriores.

Com efeito, ofensa a Constituição, se houvesse, no máximo seria reflexa, pois o ato normativo deriva de leis e atos normativos internacionais, seja da lei 7.668 que cria a FCP, seja da lei 9.649 que confere ao MC a competência para reconhecimento das comunidades quilombolas, seja pela lei 9.784 que trata dos processos administrativos em geral, o qual traz possibilidade para criação de procedimento administrativo específico em circunstâncias especiais, seja da Convenção Interamericana de Direitos Humanos, o qual no artigo 21.1 determina que todas as pessoas têm direito ao gozo de seus bens, mas que a lei poderia subordiná-lo ao interesse social; seja pelos precedentes da corte interamericana, que estendera os efeitos da Convenção supramencionada, o direito comunal como pressuposto da continuidade e desenvolvimento das comunidades quilombolas.

Ao fim, ressalta que o decreto revogado detinha motivação mais clara, pois essas legislações estavam expressas. Contudo, o decreto atual o substituiu, levando consigo a pretensão de regular as mesmas legislações. Assim, o advogado cede à tribuna para os colegas, rogando pela constitucionalidade do ato normativo em tela.

É seguido pelo procurador do Estado do Paraná, Carlos Frederico Maré de Souza Filho<sup>242</sup>, que argumentou que poderia parecer estanho o presente Estado apresentar-se no procedimento, mas que a permanência do decreto 4.887/03 seria de suprema importância para a continuidade das políticas públicas naquele Estado.

---

<sup>242</sup> Julgamento da ADIn - parte 2/5: entre os 24m49s e 32m23.

Saudou o STF por estarem naquele momento discutindo uma questão tão brasileira, historicamente escondida, sendo que a mera discussão pública e com a participação da pluralidade de entidades ali representadas nos debates já demonstraria sua validade e relevância. Seria engraçado, se trágico não fosse, dizer que se precisa de um decreto para regular o direito quilombola, pois foi este quem viabilizou a implementação do direito no Brasil.

Destacou que “nós” brasileiros não podemos esquecer que o Brasil foi o último país a libertar os escravos, lembrando que a escravidão se mantivera no Brasil no século XIX por falta de lei, porque a Constituição de 1824 garantia liberdade enquanto direito fundamental, mas passamos cerca de 60 anos, a partir deste marco, sem que tivesse uma lei que dissesse que era proibido não ter liberdade, mesmo que a Constituição a garantisse expressamente, assim, por esta razão a escravidão se manteve no Brasil por longo período.

A Constituição criou direitos e estes ficaram amordaçados, escondidos invisíveis, quiçá porque alguém não fez um ato, quiçá porque o sistema não aprovou leis. Não precisava de decreto, pois o direito já fora reconhecido pela Constituição, entretanto, o decreto ajuda a implementá-lo. O decreto seria desnecessário, mas seria muito difícil implementar este direito sem ele.

O Estado do Paraná descobriu e reconheceu a existência de seus quilombolas e o decreto permitiu e facilitou as formas de desenvolvimento dessas comunidades. O Estado do Paraná os reconheceu enquanto política de Estado e não de governo, pois mudou o governo e as políticas públicas continuaram. Dessa maneira, seria muito importante a manutenção integral do decreto, tal como está.

Sobre a autoatribuição, exclama que não seria o direito possível se não fosse por autoatribuição, quem “seríamos nós” para dizer quem seria ou não seria quilombola.

O povo brasileiro viu os quilombolas escondidos por mais de 200 anos de independência e mais 300 anos de colônia. Os quilombolas seriam os povos escondidos e invisíveis. A invisibilidade fora a única garantia para continuidade de sua existência e os povos invisíveis precisam de terra para continuar existindo. Em determinado momento da história os povos invisíveis têm que aparecer e reivindicar seus direitos, como o fizeram em 1988.

Caso digamos que este dispositivo não seria auto-aplicável e que o decreto deveria ser ejetado do sistema jurídico, o risco que correríamos seria que, saíram da clandestinidade, da invisibilidade e das sombras e tornaram-se alvos fáceis de uma possível ganância por terras e de uma disputa que não estariam preparados, e que só poderiam estar preparados se o Estado lhes reconhecesse e lhes admitisse enquanto destinatários de políticas públicas e não só de terra, mas também garantindo seus direitos econômicos e políticos.

Os povos invisíveis têm a terra como uma condição de sobrevivência, assim como para os indígenas, estes tem na terra o fundamento da sua vida. Terra não seria somente propriedade, seriam muito mais que isso, com vinculação conceitual anterior ao conceito privado da terra. Estaríamos falando de vida antes de qualquer outra coisa.

Pela Associação dos Quilombos Unidos do Barro Preto e Indaiá (AQUBPI), Associação de Moradores Quilombolas de Santana (Quilombo de Santana) e Coordenação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas de Mato Grosso do Sul (CONERQ/MS) falou o advogado Eduardo Fernandes de Araújo<sup>243</sup>. Destacou primeiramente que aquele julgamento era paradigmático e emblemático, tanto pela questão quilombola, mas também por questões de direito comparado, o advogado se veria, naquela condição, enquanto instrumento das comunidades que representa na esteira da luta e conquista por direitos.

A CF/88 teria quebrado o hiato imposto pelo conselho ultramarino, pois romperia com o processo de escravatura conceitual. Caberia, portanto, uma interpretação principiológica do ato normativo a partir da Constituição. Por regra, dever-se-ia ler os atos normativos com presunção de constitucionalidade e não o contrário.

O ato normativo impugnado seria norma de caráter secundário, a qual delimita procedimento de até 20 etapas, o qual possibilitaria a ampla defesa e o contraditório em pelo menos 16 sub-etapas.

Ademais, não se poderia atacar o decreto por questões formais, principalmente porque o ato normativo o qual este substituiu jamais foi questionado pela mesma razão antes.

---

<sup>243</sup> Julgamento da ADIn – parte 3/5: entre os 00m25s e 06m22s

Não poderíamos ver as comunidades “frigorificadas”, invocando o termo de Alfredo Wagner. O quilombola era o fugido, estava “à margem” e era o “fora da lei”. Várias comunidades usam outras nomenclaturas como “Terras de Santo” e “Terra de Preto” para se autodesignar, o que não seria incompatível ao fenômeno da autodeclaração, que estaria previsto na Convenção 169 da OIT.

A possibilidade do decreto 4.887/03 ser declarado inconstitucional levaria a um novo silêncio legislativo, assim, indaga o advogado “quantos século demoraríamos novamente para efetivar o direito?” Para este, os direitos humanos seriam necessários neste instante, com iminente necessidade de pô-los em prática, citando Norberto Bobbio.

Na sequência, pelo Instituto de Advocacia Racial e Ambiental (IARA) e Clube Palmares de Volta Redonda (CPVR) falou o advogado Humberto Adami Santos Jr<sup>244</sup>, o qual inicia sua intervenção saudando a sabedoria do Ministro Cezar Peluso em não deferir a liminar pedida pela parte autora, a qual pretendia suspender a eficácia do ato impugnado até a decisão final do STF. Tal decisão contemplaria a natural marcha dos procedimentos de inconstitucionalidade, principalmente no caso, onde o tempo possibilitou que a sociedade civil se organizasse para se fazer presente no processo de forma qualificada.

Muitos personagens históricos lutaram e morreram para que os negros tivessem lugar e voz no STF, sendo até mesmo pauta de tão elevada repercussão. O primeiro alerta dado seria que uma possível decisão de procedência na ação, ou no deferimento da liminar, levaria a uma avalanche de processos de reintegração de posse no âmbito judiciário, em todos os juízos de primeira instância do país.

Inconstitucional, em verdade, seria não cumprir a Constituição. O decreto somente estaria a cumprindo. É destacada ainda a importância da realização de uma audiência pública, o que levaria a uma aproximação da sociedade com aquela corte, o que seria saudável para o andamento da decisão do STF, pois instrumentalizaria ainda mais o procedimento. Estaríamos num caminho de saldar dívidas históricas, seja no mercado de trabalho, seja na produção de novos conhecimentos, seja em questões de unidade e, até mesmo, no acerto de contas de “nos” “conosco mesmo”.

---

<sup>244</sup> Julgamento da ADIn – parte 3/5: entre os 06m37s e 14m19s

A vice-procuradora-geral da república, em 2012, Deborah Macedo Duprat de Britto Pereira<sup>245</sup> falou pelo órgão, esta inicia fala com uma avaliação histórica do dispositivo, que a primeira vista parecia tratar-se de uma indenização para os remanescentes de quilombos. Indaga se “Este curioso dispositivo visaria indenizar os quilombolas, que eram aqueles espaços os quais escravos que se reuniam para exercer a liberdade e a autonomia? Então, o que dizer daqueles que viveram por todo o período sob a escravidão?” O dispositivo 68º do ADCT seria tudo, menos claro.

Numa reflexão sobre a questão, cada leitura sobre a matéria e do dispositivo constitucional trazia novo olhar sobre a questão. O que o artigo estaria falando quando fazia referência a “remanescentes”? Talvez indicando um direito individual? Se sim, como os identificar? Pensar quilombo enquanto direito coletivo não seria um ponto pacífico. Será que a CF estaria resgatando o conceito legal de quilombo? Então, para isso, seria necessário analisar a realidade empírica que motivou tal dispositivo. Para tanto, invocam-se estudos antropológicos da década de 80, nos quais se constata várias terminologias para fenômenos sociais com características comuns, com estreita relação transcendental com a terra, elemento este fundamental à constituição das identidades dos grupos étnicos. Além de elementos relacionados com a ocupação coletiva da terra e uso comum dos recursos naturais.

Estaríamos falando de comunidades que tinham modos de vida, história, mitos e formas de expressão próprias que as distinguiam das sociedades de grande formato. Além de uma memória passada ligada a opressão.

Foi a SMDH (Sociedade Maranhense de Direitos Humanos) que forneceu um dos primeiros grandes acervos literário e histórico sobre a luta por terra pelos quilombolas. Seria, portanto, tudo isso que daria ensejo a existência do artigo 68 do ADCT. Esta instituição foi precursora do apoio e assistência às comunidades quilombolas no Maranhão, a qual se destacou pela contribuição que deu a comunidade quilombola de Frechal pelo reconhecimento de seu território.

Deveríamos nos questionar porque esta realidade era tão desconhecida dos operadores do direito e da sociedade brasileira. Esta mesmo responde a indagação dizendo que detínhamos uma ideia de Estado nacional, que buscava a homogeneidade e um direito que homologava esse modelo de Estado, além de um

---

<sup>245</sup> Julgamento da ADIn – parte 3/5: entre os 14m27s e 31m52s

direito que buscava desqualificar as diferenças, buscando assimilar, ou tornando invisíveis, esses grupos.

Da Constituição saiu-se de um modelo de homem indefinido para um homem real, a CF/88 seria a Constituição dos negros, dos homossexuais, dos deficientes, das mulheres e outros. Esta Constituição buscaria a recuperação do “espaço ontológico da diferença”.

A Constituição estaria atenta e em sintonia com o direito internacional produzido na época. Antes, a Convenção 107 da OIT dizia para que o Estado nacional adota-se medidas para assimilação dos grupos minoritários. Esta Convenção foi revogada pela 169, a qual não trata só povos indígenas, mas também dos tribais. Estes últimos detêm uma amplitude conceitual que de longe abarcaria a questão quilombola. Este pacto internacional fala que os grupos deveriam deter do domínio pleno de suas vidas, serem senhores e donos de seus destinos.

A CF não considera mais um homem atomizado, estamos na era do homem situado, com suas conexões e pertencimentos, que definem sua própria identidade. Estamos frente a uma Constituição que tratada de coletividade, e há uma miríade de medidas que versam sobre esses direitos, lembrando para isso o art. 215 e 216, que falou que esses grupos deteriam formas próprias de viver, pensar e fazer. É documento jurídico que incorpora o que há de mais atual na teoria da linguagem desde Wittgenstein, que ressalta que não há como dissociar modos e jogos de fazer e mundo de vida.

O art. 68 do ADCT não poderia mais ser visto com olhos voltados para o passado, ou ainda, enquanto instrumento compensatório, mas sim com visão prospectiva, voltado para o futuro.

No que se refere às questões formais levantadas até o momento, a vice-procuradora-geral da república ressalta que a parte autora não alega a inconstitucionalidade do decreto anterior, o que levaria a sua repristinação e não eliminaria o defeito formal. Lembrando jurisprudência da mesma corte que, desde o caso do nepotismo, autorizou a atividade administrativa recolher sua fundamentação diretamente da Constituição, principalmente quando se trata de direito fundamental, como foi feito naquele caso. Para além, a moderna teoria do direito administrativo seria “tranquila” no que se refere à relativização do princípio da legalidade.

Nesse sentido, o ato normativo impugnado detém natureza secundária e, para além, a ADIn não se prestaria para fazer controle deste tipo de regramento. O decreto de 2003 regulou a Convenção 169 da OIT, mas concluir por este entendimento ainda teríamos uma dificuldade, a Convenção foi promulgada em 1993 e seu texto aprovado em 2002 pelo Congresso Nacional, que somente em 2004 teria sido internalizada pelo decreto executivo, sendo que o STF entende que a incorporação no ordenamento interno só daria com decreto executivo. Assim, a vice-procuradora indica que a corte deveria rever esse entendimento (momento da internalização), principalmente de quando se trata de matéria de direitos humanos.

Para além, o decreto legislativo regula o Pacto São Jose da Costa Rica, o qual garante o direito de propriedade, seja individual ou coletiva. A corte interamericana há muito entendeu que tal direito se aplicaria aos quilombolas, como foi o caso dos “marrons” do Suriname.

No que se refere à desapropriação, o decreto não criaria nova forma, pois a desapropriação por interesse social já está prevista no ordenamento jurídico. A vice-procuradora-geral da república concorda com o DEM no ponto que diz que o dispositivo constitucional de fato reconhece direito preexistente e determina a transferência da propriedade, assim, a desapropriação do artigo 13 do decreto 4.887/03 seria desnecessária.

A busca do STF nas ADIn deveria ser, sempre que possível, salvar o dispositivo impugnado, buscando torná-lo constitucional. Para isso, bastaria dar nova interpretação ao artigo 13 do decreto 4.887/03, afastando a desapropriação, mas garantindo a indenização ao proprietário das terras das comunidades quilombolas, pois a titulação seria um bônus e ônus da sociedade brasileira, a qual deveria arcar com este e não somente o proprietário particular.

Contudo, o DEM pressupõe pela não necessidade da desapropriação porque as comunidades estariam desde sempre ocupando as terras, desde a abolição em 1888, o que configuraria uma modalidade de usucapião discriminatória, já que o máximo previsto na legislação ordinária seria de 15 anos. A usucapião de 100 anos seria uma anomalia jurídica e um retrocesso social que não reconheceria o processo civilizatório como teria acontecido.

A titulação seria necessária para que estes povos permaneçam e persistam. Por isso a extensão territorial alcança a suficiência da reprodução física e cultural. Ao

contrário do que crê o DEM, não seriam as comunidades que definiriam seus territórios, pois este seria um processo endógeno, o qual levaria em conta as formas e especificidades da ocupação do território.

Duprat invocou Bourdieu, afirmando que o estabelecimento de fronteiras é um ato de poder, numa Constituição emancipatória como a brasileira, seria absurdo “o poder” dizer quais seriam as fronteiras sem que esta informação partisse do próprio grupo, isso porque se trata de dizer quem está dentro e fora, o que seria prática de um país totalitário e que procura homogeneizar.

Ao fim, o dispositivo constitucional seria, portanto, direito fundamental. Sendo que a autodefinição seria a reprodução do imperativo de uma sociedade plural, onde cada grupo deveria dizer quem seria ele mesmo. Com isso, é pedida a improcedência da ação.

### **2.1.5 VOTO DO RELATOR**

Ao fim dos blocos de sustentações, de pronto o relator, Ministro Cezar Peluso<sup>246</sup> inicia a leitura de seu voto<sup>247</sup>, onde, em breve resenha, indica que a ação deve ser conhecida, porque o decreto 4.887/03 seria decreto autônomo. Descartou que o ato impugnado tiraria validade das leis federais 7.668/88 e 9.649/98, pois a primeira só delimitaria a competência da FCP e a segunda somente organizaria a presidência de república, seriam então mero ato normativo de indicações de órgãos encarregados.

No que tange a feitura da audiência pública, este não teria visto razões para realizá-la, já que os autos estão fartamente instruídos e o tema não envolveria complexidade técnica para que se justificasse sua realização. Enfatizou que o caso seria de inconstitucionalidade formal, pois o dispositivo constitucional deveria ser complementado por lei formal. No caso, a Constituição não se bastaria em si mesmo.

O referido decreto ultrapassaria seu poder, pois usurparia à competência do Congresso Nacional. Este ofenderia o princípio da legalidade e invadiria reserva de lei. Ainda destaca que o artigo 68 do ADCT não seria norma de eficácia plena.

---

<sup>246</sup> Vale lembrar que este Ministro foi indicado pelo “Governo Lula” - PT.

<sup>247</sup> Julgamento da ADIn – parte 4/5: entre os 00m20s e 29m11s; parte 5/5: entre 00m00s e 23m58s.

Embora a parte autora não tenha requerido a inconstitucionalidade do decreto anterior, ao STF sobejaria poderes para modulação de suas próprias decisões. No voto, o Ministro não concedeu os efeitos repristinatórios ao decreto de 2001.

Ainda nesse sentido, mesmo que a matéria tivesse sido regulada, na mesma modulação, por lei, também seria inconstitucional por questões materiais manifestamente contrárias a Constituição. Ressaltou a metajuridicidade dos trabalhos antropológicos, que não se prestam para o debate jurídico da questão. O decreto 4.887/03 incitaria os conflitos agrários e a usurpação da propriedade, o que desestabiliza a paz social.

Fazendo um histórico das legislações até então disponível, ressaltou que os destinatários seriam, por força constitucional, aqueles que subsistiriam em locais tradicionalmente reconhecidos como quilombos em 1888, mas, para isto não se deveria empenhar a máxima da exegese do formalismo, limitando ao dia da promulgação da lei, mas sim ao ano desta, tendo em vista os poucos meios de comunicação da época.

Ademais, ficaria claro que o constituinte teria optado pelo conceito histórico de quilombo. O ministro deixou claro ainda que os demais conceitos seriam metajurídicos.

O direito inculcado no artigo 68 do ADCT estaria fazendo referência a um direito individual e não coletivo. Para além, a autodefinição (1), a indicação do território pelo interessado (2), com extensão suficiente para reprodução física e cultural (3) e o critério de territorialidade (4) seriam todos inconstitucionais.

Neste sentido, a Convenção 169 da OIT não se aplicaria aos quilombolas, mas sim a outros grupos étnicos. Cumprindo destacar que esta convenção fala de “consciência” da identidade, não a vinculando direta e necessariamente a quaisquer direitos e, ainda, está seria posterior ao decreto impugnado.

A posse que indica o dispositivo constitucional seria aquela os quais os quilombolas estariam ocupando em 1988, data da promulgação da Constituição, assim como qualificada pela “remanescência”, leia-se esta centenária, e ainda, exercida com “*animus domini*”<sup>248</sup>.

---

<sup>248</sup> O termo indica aquela posse exercida pelo indivíduo que age como se fosse dono, real proprietário, e não identifica ou reconhece quaisquer poder alheio sobre a terra que não a sua.

A propriedade a qual fala o artigo 68 do ADCT seria próxima àquela da usucapião. Em verdade, o que a Constituição fez fora criar nova modalidade de usucapião constitucional, com possibilidade e autorização especial para usucapir bem público. E ainda, dispensando a necessidade de declaração judicial.

Nem se deveria falar de desapropriação, pois a posse seria secular. Para além, a referida desapropriação de território quilombola não se caracterizaria em nenhuma previsão legal existente, pois não seria de interesse social, tampouco de utilidade pública. O fim do instituto da desapropriação seria retirar aquilo que é particular e torná-lo público, e não passar para outro particular, como pretende a organização da matéria no decreto impugnado.

O decreto 4.887/03 seria uma forma de desestabilização social; criaria procedimento com mais de 20 etapas, uma verdadeira “via crucis”; para o ministro pareceu curioso que até mesmo as instituições que se apresentam para defender o decreto não estariam satisfeitas com o mesmo, pois este deteria pouca efetividade<sup>249</sup>.

Neste sentido, declara a procedência da ação declaratória de inconstitucionalidade, modulando seus efeitos pelo princípio da segurança jurídica e, pelo respeito aos cidadãos de boa-fé que acreditaram na legislação em vigor e percorreram todo o caminho para a titulação, declarando os títulos emitidos até aquela data como: bons, valiosos e firmes.

## **2.1.6 ENCAMINHAMENTOS FINAIS DO PLENO**

Após o voto da relatoria, a Ministra Rosa Weber, que havia levado seu voto escrito, confessa que diante dos fundamentos apresentados no dia precisaria de tempo para refletir sobre a questão, pedindo, então, “vistas”<sup>250</sup>.

No que se refere às questões de admissibilidade, o Ministro Gilmar Mendes tencionou entendimento que deveriam ser decididas de pronto. O Ministro Ricardo Lewandowski ressalta que seria prudente deixar essa questão para depois, tendo em vista o baixo quórum e que seria questão importantíssima. O Ministro Luiz Fux ressaltou que o STF não teria, naquele momento, quórum nem para declarar a

---

<sup>249</sup> O ministro cita o site de algumas sociedades civis e de comunidades quilombolas.

<sup>250</sup> No caso, significa a suspensão do julgamento, para que a ministra possa reavaliar os autos, reanalisar a questão e ter mais tempo para refletir sobre a matéria.

constitucionalidade e nem a inconstitucionalidade da norma impugnada, o que é de imediato contestado pelo Ministro Gilmar Mendes, pois haveria oito ministros. Assim, decide-se por não decidir, ou seja, deixar a apreciação da questão quando do retorno ao julgamento. O que não aconteceu até a presente data.

Após o voto do Relator, Senhor Ministro Cezar Peluso (Presidente), julgando procedente a ação para declarar a inconstitucionalidade do Decreto nº 4.887/2003, modulando os efeitos dessa declaração, nos termos do seu voto, pediu vista dos autos a Senhora Ministra Rosa Weber (CERTIDÃO DE JULGAMENTO).

## 2.2 O PLENO EM 2015

Em 23 de maio de 2015, a seção do STF<sup>251</sup> é presidida pelo ministro Enrique Ricardo Lewandowski, que por regra passa a palavra para a secretária para ler a ata da seção anterior, a qual é aprovada pelo ligeiro silêncio postural e logo se passa a tratar tema relativo a precatórios, já que é a pauta inicial daquela seção. A pauta que aqui nos interessa somente começa após este primeiro debate.

Então Lewandowski apregoa<sup>252</sup> o processo, indicando inicialmente a resenha, onde registra o voto do ministro Peluso e, em seguida, indica que tomará o voto da ministra Rosa Weber, a quem concede a palavra de imediato. Weber então começa relatando o conteúdo do voto de Peluso, após, busca justificar que, embora em 2012 já tivesse voto escrito, o ministro Peluso somente finalizou o seu voto as 18h30 e que, no mesmo dia, às 19h, a ministra Carmem Lúcia iria tomar posse no TSE (Tribunal Superior Eleitoral), tratando-se da primeira mulher daquele tribunal, razão a qual, para prestigiar o ato, pediu vistas, mas, como o voto do ministro Peluso suscitou questões que mereceriam ser abordadas também em seu voto, o feito reforçou a necessidade do pedido de vista. Na sequência, registra os múltiplos *amicus cúriae* que se apresentaram aos autos e que seus memoriais representaram contribuições significativas para o debate e contribuiriam com o processo.

---

<sup>251</sup> O julgamento é retomado em 2015, e está disponível no youtube no link <https://www.youtube.com/watch?v=x7eV3fA6XTg>, onde somente é colocado em pauta no minuto 27 do vídeo.

<sup>252</sup> É o ato inicial de anunciar por pregão, com fito de dar conhecimento a todos o processo e tema a ser tratado a partir daquele momento.

Weber então rememora o conteúdo da ação, destacando que o DEM apontou a inconstitucionalidade formal e material do decreto impugnado, onde este teria invadido matéria reservada de lei, quando regulou diretamente a Constituição; que o decreto 4.887 pretenderia disciplinar direito fundamental; que a regulamentação da desapropriação importaria em aumento de despesa; que a eleição do critério da autodeterminação e da extensão da terra por indicação do próprio beneficiário seria imoral e estranho ao ordenamento jurídico; que somente haveria de ser titulada as terras em que haviam quilombos formados na fase imperial do Brasil. Então, sobre isto, Weber registra que AGU pugnou pelo não conhecimento da ação e improcedência, no mesmo sentido a PGR, então o relator Peluso teria votado pela admissibilidade e pela procedência da ação.

Então, em relação as preliminares de mérito, acompanha o relator Peluso, para conhecer a ação, ou seja, haveria condições da corte tomar conhecimento da reclamação e analisar seu conteúdo, já que o decreto cumpriria com os requisitos para ser ser objeto de controle de constitucionalidade, pois ato normativo que ostenta nível de normatividade, abstratividade e generalidade suficiente, já que se trata de ato normativo autônomo que estaria a tirar diretamente da Constituição seu fundamento, pois, embora alguns dispositivos do decreto impugnado sejam atos de efeito concreto, outros teriam, portanto, densidade normativa de regulamentação geral da matéria.

Considerando que o ministro Peluso entendeu pela inconstitucionalidade formal do decreto 4.887 e, por consequência, o ato jurídico anterior padeceria do mesmo vício, então, Rosa Weber registrou que, mesmo não sendo objeto da impugnação do DEM, não há obste de conhecer o vício extensivo ao decreto de 2001, do FHC. Isto faz parte da estratégia argumentativa e alternativa caso seja vencida e seja decretada a inconstitucionalidade do decreto 4.887, então que este deveria carregar o anterior para o mesmo destino, qual seja, da nulidade.

Então, superada as preliminares, registra que irá divergir de Peluso em ambas as vertentes (material e formal), e para tanto, justifica a sua divergência, no ponto inicial indica que vai enfrentar a questão relacionada a possível invasão do decreto a esfera de lei, o que Weber já registra que não houve, discordando do relator. Registra assim que que o texto da lei “é tudo”, menos límpido, pois, ainda que conciso enquanto linguagem objetiva, seu objetivo normativo não é visível de plano, ou seja, seria linguisticamente não unívoco. A aparente objetividade do artigo 68 do ADCT esculpe

um universo de vagueza e múltiplas vocalizações linguísticas. embora vago, Weber diz que este não seria genérico, já que o objeto é o direito das comunidades dos quilombos de ver o reconhecimento, por parte do Estado, das terras por eles ocupadas histórica e tradicionalmente, que são grupos raciais minoritários. Surge a primeira tese fundamental aqui, de que o artigo 68 do ADCT é norma de eficácia plena, como já levantado por outros atores sociais no curso do processo de forma escrita, assim, o direito seria exercitável independente de integração legislativa, ou seja, se não depende de lei, não poderia o decreto ter invadido algo que é dispensável na matéria.

O artigo 68 do ADCT teria criado aqui um direito de propriedade qualificada, comandando ainda ao Estado para praticar um ato, qual seja, expedição dos títulos respectivos. Com isto, a norma de uma forma completa indicaria todos os elementos necessários para a sua aplicação, de modo que a existência de lei, se existisse, não poderia restringir e limitar o direito, pelo contrário, a abrangência do dispositivo é que limita o poder legislativo derivado. Os elementos delineadores do direito, ainda que sem esmiuçar os detalhes procedimentais para o seu exercício, estão desenhados no artigo 68 de forma bastante diretos, já que há destaque para identificação do titular do direito, que seriam aí os remanescentes das comunidades dos quilombos; o objeto, que seria as terras por eles ocupadas; conteúdo, que seria o direito de propriedade; e ainda, a condição, que seria a ocupação tradicional; há ainda determinação do sujeito passivo, que seria o Estado; com obrigação específica, que seria a emissão de títulos.

Não se poderia aqui admitir método que limitasse a eficácia da norma constitucional de eficácia plena, sendo, portanto, dever do julgador buscar extrair o máximo de eficácia e amplitude dos direitos fundamentais quando são interpretados pela jurisdição e pelos agentes executores. Ao mesmo tempo, não se pode esperar autorização estatal para exercício dos direitos fundamentais, ou ainda, atribuir-lhe interpretação que lhe retire toda densidade normativa, o que implicaria a própria inexistência do mesmo.

A Constituição deu um comando para o Estado, tornando-se imperativo que este regulamentasse a sua própria atuação para atender e buscar concreção ao direito, que, pela orientação epistêmica e normativa dos direitos fundamentais, as medidas de implementação não podem deixar de considerar o grau e extensão do direito. Que não se acuse que o Executivo interpretou a Constituição, quando todo ato normativo é linguístico e, portanto, interpretativo, não tem como ser diferente, assim

sendo, toda forma de regulamentação, atuação e formatação de políticas são, em essência, um processo interpretativo do arcabouço regulamentar da questão.

Rosa Weber então entende que não teria havido invasão de reserva de lei e nem ao princípio da legalidade, pois o decreto estaria exercendo o poder regulamentar conferido pela Constituição nos limites que a mesma estabeleceria, assim, conclui pela improcedência do pedido de inconstitucionalidade formal.

No que se refere ao exame da alegação de inconstitucionalidade material, aqui se analisa se a interpretação do executivo do direito constitucional quilombola seria adequada ou não a exegese do art. 68 do ADCT. Assim, na interpretação de um dispositivo o parâmetro seria a realização do conteúdo constitucional articulado em oposição a sua negativa, então, até a declaração de inconstitucionalidade deve traduzir uma aplicação jurisdicional da Constituição, assim, uma eventual inconstitucionalidade só seria eficiente se ela mesma não se traduzisse em inaplicabilidade da própria Constituição e do direito.

Com isto, quanto ao critério da autoatribuição pela própria comunidade, o DEM alega que haveria risco de reconhecimento de direito a mais pessoas do que aqueles efetivamente indicadas pelo dispositivo constitucional, com isto, entenderia que seria necessário comprovar a remanescência e não a mera descendência para que o Estado emitisse os títulos, e ainda, a posse das terras teria que ser temporalmente compatível quando da promulgação da Constituição, em 5 de outubro de 1988.

A ministra Weber indica que, embora os quilombolas não sejam nativos, como os indígenas, os quilombolas “nativizaram-se” pela relação com território e por deter traços étnicos específicos, assim como àqueles. No Brasil colonial os quilombos eram realidade generalizada, fenômeno existente dos pampas à Amazonia, embora não uniforme em cada um dos agrupamentos. O mundo quilombola longe de ser um mundo isolado, era um mundo subterrâneo na sociedade escravagista, mantendo relações comerciais com as cidades. Ressalta Rosa Weber que o Brasil foi o último país a abolir a escravidão e também foi o último a reconhecer direito destes sobre as terras que ocupavam, e para isto cita vários historiadores.

Diz Rosa Weber que as comunidades quilombolas se apresentavam de ora de forma concentrada e ora esparsas, com variação da cultura quilombola em níveis os aspectos, algumas com consciência forte, as vezes frágil e apagada, contudo, todas com origem africana na consciência étnica preservada.

Na sua formação, os quilombos se formaram por resistência física ao sistema escravista, ou ainda, através de doação em vida ou através de testamento, pelos proprietários da terra, que as entregaram para os negros. Estas terras de propriedade dos negros foram, inclusive, pontos de atração para outros afrodescendentes na alforria, Rosa Weber então destaca que seria o caso do quilombo da Casca em Mostarda no Estado do Rio Grande do Sul, de onde é esta natural, esta comunidade demandou sua regularização desde 1960, que somente atendida sua titulação em 2010.

A ministra Weber destaca que é inócuo procurar um suposto conceito de quilombo metafísico e abstrato ou ainda buscar o sentido que o legislador teria atribuído, em razão da multiplicidade de formações que ele pode assumir, principalmente no que se refere a identidade étnica afrodescendente e relação específica com a terra.

Weber trás dados do INCRA e FCP entre 2012 a 2015, quando registra que o ICNRA havia levantado cerca de 3.000 comunidades e o FCP indicou a existência de 1800 comunidades já certificadas, além de outros dados de pessoas, hectares e grupos familiares que diz respeito destes grupos, destacando o quadro de invisibilidade e miserabilidade do contexto, com claro déficit de gozo de direitos fundamentais.

O critério da autoatribuição não seria um método arbitrário, mas sim método autorizado e opção de política pública legitimada pela Constituição, assim, cita Fraser várias vezes para falar de reconhecimento, e da opção do constituinte pela reorganização da organização do trabalho, controle democrático do investimento ou a transformação de políticas econômicas básicas, que envolveria, no caso, a valorização positiva da diversidade cultural e poderia envolver transformação abrangente de interpretação e comunicação social.

Quanto o temor de DEM em relação as fraudes que o critério de autoatribuição, a ministra Weber destaca que ninguém poderia negar de boa-fé a identidade a si mesmo atribuída, e que para a má-fé o Direito teria mecanismos apropriados. Ao sujeito que se afirma quilombola ou mocambeiro, não se poderia negar o direito de assim fazê-lo, sem correr o risco de ofender o risco a dignidade humana de quem o faz.

Rosa Weber faz menção as Constituições do Equador e da Colômbia, que teriam assegurado direitos às populações de ancestralidade africanas sobre as terras que ocupavam tradicionalmente. Depois ressalta que a Convenção 169 da OIT para destacar a autoatribuição como critério legítimo, principalmente porque o Brasil já havia sido ratificada e aprovada pelo congresso, depois a internalizado em 2004, assim, seria plenamente compatível a forma da autoatribuição prevista nesta convenção e aquela aludida no decreto impugnado. De outro lado, a consciência da comunidade sobre sua identidade seria elemento objetivamente aferível, ainda que fenômeno subjetivo e intersubjetivo, mas que se oferece ao mundo exterior. Assim, os traços singularizadores dos grupos étnicos são possíveis de serem atestados. Então, é afastada a alegação de presunção absoluta no critério de autoatribuição, como aduziria o DEM. Neste instante Lewandowski consulta Weber sobre intervalo com prazo regulamentar, onde se continuará a coleta do voto no retorno.

Depois do intervalo Weber então retorna o seu voto<sup>253</sup>, lendo os dispositivos do decreto impugnado que tratam da indicação que a própria comunidade indicaria a extensão da terra a ser reconhecida e titulada, então destaca que o conceito de ocupação tradicional quilombola se aproxima com a noção de ocupação tradicional das comunidades indígenas, que deve ser aquela necessária para a sua reprodução. Com isto, é destacada a jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos, em caso que envolve o Suriname e os Marrons, que eram comunidades afrodescendentes que guardariam similaridade com os quilombolas brasileiros, que é reforçado com a indicação do caso dos Saramaka também na mesma Corte, onde esta determinou que o Estado devesse garantir o pleno exercício do direito ao seu território, para tanto, traça dessa forma que a propriedade a ser reconhecida é coletiva e não individual, por ser a realidade da propriedade individual é estranha ordinariamente a questão comunitária.

A ministra Weber destaca que o direito de propriedade que trata o artigo 68 do ADCT/CF é heterodoxo direito de propriedade constitucional, diferente da ortodoxa propriedade civilista.

Então Weber destaca a necessidade de constatação da posse em 05 de outubro de 1988, o que seria primordial para a configuração do direito e ainda

---

<sup>253</sup> O julgamento retorna para continuidade do voto de Weber, a partir de novo link, da parte 2 do julgamento, vide youtube no link <https://www.youtube.com/watch?v=DONGiAFIDjA>.

necessária para a sua interpretação a partir da locução verbal “estejam ocupando”, considerando sua localização topográfica, em verdade há aqui um elemento temporal que é levantado pelo voto da ministra. Com isto, a ministra Weber entenderia que o direito não alcançaria comunidades já desintegradas no momento da promulgação da carta de 1988, bem como autoidentificadas como remanescentes de quilombos inexistentes neste marco temporal, ou ainda, as quais se formaram após a promulgação da Constituição, também não às comunidades que ocuparam terras que seriam reminiscência dos antigos quilombos. Seria então essencial a existência relação de pertencimento com as terras na data da promulgação da Constituição, com a ressalva daquelas que tiverem em prejuízo a efetiva suspensão do exercício da posse em razão de turbação ou esbulho. Assim, concluí então improcedente em relação ao artigo segundo e seus parágrafos.

A ministra Weber indica que não vingaria a tese de que feita a titulação, não seria permitida a desapropriação das terras para a transferência destas aos remanescentes das comunidades dos quilombos, já que os atos administrativos que resultam do reconhecimento, delimitação e titulação resultam de um direito de propriedade previsto constitucionalmente, haveria que ser resolvida a questão de haver títulos de propriedade sobrepostos as terras quilombolas, pois a Constituição não declarou eles nulos ou extintos, como teria sido operado na questão indígena, então seria exigido um procedimento expropriatório, com isto, ao interprete incumbe o dever de optar pela interpretação que confira maior efetividade a um maior número de direitos. Assim, se já tiver ocorrido usucapião, não se deve desapropriar, só caberia então a desapropriação se não houver havido a perda da propriedade citada. A tese do DEM de que só haja reconhecimento e titulação sobre terra pública, significaria operar discriminação indevida entre os remanescentes dessas comunidades, assim, a desapropriação aqui seria compatível com aquela prevista “por interesse social”. Contudo, não haveria vício de inconstitucionalidade na questão de desapropriação. Com isto Weber conclui seu voto, conhecendo a Ação Direta de Inconstitucionalidade e a julgando inconstitucionalidade.

O ministro Lewandowski indica intenção de interromper o julgamento para colher os votos sobre tema das precatórias, pois seria de urgência e já haveria consenso no tema, neste momento Toffoli interrompe e diz que pedirá vistas. Então Lewandowski que iria proferir seu voto acompanhando Weber, intenção que é também

manifestada por Barroso, que o faria com poucos comentários. Weber indica ainda que estaria aberta para considerar interpretação conforme para estabelecimento de critérios. Então Dias Toffoli homenageia o voto de Weber. Encerra-se o julgamento, ficando suspensa a ADIn 3.239 em razão do pedido de vistas de Toffoli<sup>254</sup>.

## 2.2 O PLENO EM 2017

No julgamento em 2017<sup>255</sup> a ministra Carmem Lúcia, presidindo a seção, começa pedindo que a secretária lesse a ata da seção anterior, que é aprovada pelo silêncio postural de todos, depois constata a presença dos acadêmicos de universidades que estão acompanhando o julgamento. De pronto já começa a tratar da retomada do julgamento da ADI 3.239, fazendo seu apregoamento, lendo então as anotações, que destacam que após o voto do relator, ministro Peluso, que entendeu pela procedência da ação, pediu vista a ministra Rosa Weber, que proferiu voto pela improcedência da ação, que foi sucedido pelo pedido de vista de Dias Toffoli. Destaque o ministro Alexandre de Moraes não vota porque sucede Peluso.

Passa de imediato a palavra para Dias Toffoli, que faz um primeiro apanhado do que trata a ação, destacando que já faz muito tempo entre a propositura da ação até a data que este profere seu voto, então rememora todos os pontos da petição inicial do DEM, que entendia que o decreto 4.887 seria formalmente inconstitucional, porque invadiria esfera de lei, criaria nova espécie de desapropriação, seria ainda errôneo a eleição e utilização do critério da autoatribuição, e ainda, a orientação do procedimento de titulação pela autoindicação. Depois fala as posições da AGU e PGR, que já estão descritas acima. Então destaca que o ministro Peluso entendeu pela procedência da ação, considerando que o decreto seria inconstitucional, mas considerando válida todas as titulações já realizadas, então Weber teria pedido vistas e apresentou voto em seção em 2015, quando proferiu voto pela improcedência da ação, momento que este teria pedido vista dos autos. Destaca que devolveu os autos depois da análise em 07/2015, contudo, somente foi retomado julgamento em 2017.

---

<sup>254</sup> O julgamento em 2015 fica suspenso no 28m16s da parte dois do julgamento disponível no youtube.

<sup>255</sup> O julgamento é retomado em 2017, e está disponível no youtube no link <https://www.youtube.com/watch?v=1d45ktSP-y8>.

Dito isto, Dias Toffoli passa a proferir voto, começa citando Treccani sobre a proposta original do direito a terra na ANC, e a sua tramitação até a consolidação no texto consolidado. O dispositivo constitucional então seria uma pretensão de reparação a partir do reconhecimento do direito das terras ocupadas pelos quilombos, e ainda, uma intensão de proteção das manifestações culturais e de outros bens culturais, que incluem modos de fazer e viver. Ainda, calcado em Treccani, Toffoli registra que historicamente ser quilombola era crime e passa a ser uma realidade concreta que promove direitos.

Então a ADIn analisada questionaria o alcance subjetivo da norma constitucional, fazendo surgir as perguntas: quem são os remanescentes? quais critérios a ser utilizado? quais terras? e em que momento a comunidade teria que estar na terra? Que são os pontos que coincidem com as resistências do DEM.

Dias Toffoli então vai apresentar um histórico normativo desde 1988, registrando que o INCRA e a FCP iniciaram em processos separados a titulação de comunidades, criando competências paralelas para si mesmo, mas que foi o INCRA em novembro de 1996 quem titulou a primeira terra de quilombo da Comunidade de Boa Vista em Oriximiná no Pará, que foi à primeira vista o indício de autoaplicabilidade do artigo 68 do ADCT. Até 1998, o INCRA tinha expedido 6 títulos, que foram facilitados por recaírem em terras da união. Depois veio o decreto de 2001, que passou a titularidade para a FCP e excluindo o INCRA, determinando ainda que só se titulasse terras que eram ocupadas pelos quilombos em 1888 e que estavam ocupadas até 1988, quando da promulgação da Constituição.

Ocorre que o decreto de 2001 tomou como premissa o conceito colonial de quilombo, embora o conceito eleito já fosse insuficiente para definição dos quilombos, então cita a resposta do conselho ultramarino, para destacar seu descontexto contemporâneo. Cita ainda Dalmo Dallari, para indicar que outros quilombos foram formados depois da abolição formal da escravatura, já que estes foram abandonados a própria sorte, assim, o quilombo passaria a ser imperativo de sobrevivência naquele contexto. Então muitos quilombos surgem depois da abolição, porque não houve políticas de inserção dos negros na sociedade brasileira.

Depois cita então Rui Barbosa que, em 14 de dezembro de 1890, para inviabilizar pleitos indenizatórios dos fazendeiros, quando era Ministro da Fazenda do governo de Deodoro da Fonseca, e assim determinou a destruição de todos os papéis,

livros e documentos existentes nas repartições do Ministério da Fazenda, relativos aos elementos servil, tais como matrícula dos escravos, dos filhos livres das escravas e ainda dos libertos sexagenários.

Ainda sob o decreto de 2001, a FCP ainda emitiu 15 títulos, com mais de 300 mil hectares. Depois foi determinado grupo de trabalho em 2003, que culminou no decreto de 2003. Então destaca a importância da Convenção 169 da OIT, onde entende que se enquadram os povos quilombolas.

Depois dessa contextualização, avança no que se refere as impugnações do DEM, assim, no que tange a questão relativa a inconstitucionalidade formal, Dias Toffoli não concorda com a indicação do DEM, já que o decreto trouxe conteúdo dentro das balizas do próprio sistema e da própria constitucionalidade, concordando a tese da AGU que foi seguida pela PGR sobre a questão, que citam a lei federal que criaria a FCP e a que fixaria as competências dos órgãos e ministérios do poder executivo, de onde o decreto tiraria sua validade, pois a eles pretenderia regular, em segunda escala, além do marco legal que internalizou a Convenção 169 da OIT, então, o decreto só instrumentaliza a concretização do direito e, para além, o decreto seria compatível com a constituição. Lembra ainda que o STF teria já se manifestado sobre a constitucionalidade do decreto executivo que regulamenta o procedimento de titulação das terras indígenas, onde foi considerado constitucional.

Embora o decreto impugnado seja ato normativo com regulamentar de segunda escala de normatização, entende, por outro lado, que o artigo 68 do ADCT não precisaria de intermediação de lei, já que se trata de direito fundamental de aplicabilidade plena.

No que se refere o critério de autodefinição, é conceito complexo e que atualizaria o conceito de quilombo, e plenamente compatível com o sistema normativo vigente. Cita Alfredo Wagner para lastrear a questão na produção bibliográfica sobre o tema quilombolas, dando atenção ao documento da ABA que desvincula os quilombos de restos ou de grupos isolados, que contribui ainda com a questão destacando que os quilombos não se relacionariam diretamente a grupos insurreccionados, mas que se trataria de grupos com características específicas que se localizaram em determinado lugar.

O decreto de 2003 teria deixado de lado o critério de 2001, que se pautava no conceito de quilombo arcaico, tratando então de grupos com organização,

historicidade e vínculo específicos com a terra. A autodefinição seria critério essencial para que os sujeitos digam a que grupo pertença, a partir de identificação de como os sujeitos se enxergam e operacionalizam seu pertencimento. E diz ainda que o critério da autoatribuição decorre da Convenção 169 da OIT.

A impugnação do DEM diria que o critério da autodefinição seria o único critério, mas o que não se sustentaria, pois haveria ainda outros critérios, como por exemplo, que o grupo tenha uma trajetória histórica própria, ou que tenha uma relação específica com o território ocupado, que tenha ancestrais negros e tenha relação com um passado de resistência e opressão. A autodeclaração seria fruto de manifestação coletiva e não de indivíduos das comunidades em singularidade, e que a FCP poderá fazer a visita *in loco* para verificar o critério fundamental, independentemente da regulamentação do INCRA.

Pelos argumentos do DEM, as terras a serem ocupadas seriam somente aquelas que se formaram durante a fase imperial da história do Brasil, nesse momento Dias Toffoli até ri, pois se as comunidades tivessem a terra com posse mansa e pacífica de 1888 a 1988, teriam a teriam adquirido por usucapião.

No que se refere a inidoneidade do critério de indicação pela comunidade, que visaria indicar a extensão da terra a ser titulada e, ainda, de que somente poderia ser titulada aquelas terras efetivamente ocupadas em 1988, seria critério já superado pela legislação em vigor.

Toffoli diz que a locução verbal “estejam ocupando” contida no dispositivo constitucional acabaria por limitar o aspecto temporal, reconhecendo uma ocupação presente, não passada e nem futura. Com isto destaca a localização topográfica do artigo 68 no ADCT que, diferentemente do 215 e 216 que estão no corpo permanente, assim, não se poderia alargar o dispositivo constitucional, aplicando a mesma interpretação daqueles que estão no corpo permanente, de modo a estender o direito às terras que não eram por eles ocupados quando da Constituição de 1988. Diz isto para fundamentar seu questionamento ao parecer da AGU de número 1/2006, do Consultor Manuel Wolkmer Castilho, em relação da interpretação do dispositivo 68 do ADCT, principalmente no que se refere ao “estejam ocupando”, parecer este aprovado pelo então AGU. Contudo Dias Toffoli acha que a interpretação foi em demasia extensiva, principalmente no que se refere as terras que são necessárias para sua reprodução presente e futura, equiparando a questão indígena, o que poderia levar a

demanda de expansão da terra em razão do crescimento vegetativo da população quilombola. Dias Toffoli diz que não vê espaço normativo para essa interpretação, já que há regime diferente entre a questão quilombola e a questão indígena, o que fica explícito na questão relativa ao regime jurídico da terra, já que na questão indígena a terra é pública, e na questão quilombola ela é privada, ou seja, é de titularidade da comunidade quilombola. A resistência de Dias Toffoli é no que se refere a possibilidade de expansão da terra futura, não se poderia utilizar o artigo 231 da CF para basilar a interpretação do direito quilombola, pois seria deferir o melhor regime jurídico, expandindo o direito previsto na constituição.

A constituição teria pretendido dar estabilidade para as comunidades quilombolas com definição dos limites da sua propriedade. O ADCT teria então registrado critério objetivo para a titulação das comunidades, que seria a ocupação onde se localizavam os remanescentes de quilombo na data da promulgação da Constituição Federal. Abrir a possibilidade para demandas de terra futura seria abrir espaço para a insegurança jurídica, enfraquecendo a estabilidade jurídica do direito.

O decreto falaria então de posse, que seria compatível com a locução verbal “estejam ocupando”, não só para moradia, mas aquelas que estão ocupando como um todo, mas seria necessária que houvesse a posse coletiva, ainda que dentro da área hajam áreas privativas de moradia e coletiva para produção e manifestações religiosas, entre outras. Mas não haveria margem interpretativa para áreas não ocupadas, ou seja, não utilizadas, ou seja, àquelas necessárias ou futuras.

Ocorre que embora Constituição já tenha dado os marcos de aplicação, há muitas interpretações divergentes, pois o decreto não teria pacificado a questão das terras necessárias e futuras, buscando evitar interpretações como a do parecer da AGU, por esta razão deveria ser dada interpretação conforme ao parágrafo segundo do artigo segundo do decreto, no sentido de determinar que deveria ser titulada as terras necessárias para a reprodução física, social, cultural e econômica, que a comunidade estiver ocupando na data da promulgação da Constituição de 1988. Ressalva-se ainda em caso a comunidade não estivesse ocupando a terra em 5 de outubro de 1988, em razão de suspensão ou perda de posse em decorrência de atos ilícitos, dependendo então de comprovação, fariam jus a este território também.

O DEM atacaria ainda a sujeição da titulação a indicação do próprio beneficiário, então Dias Toffoli utiliza os fundamentos do INCRA e da AGU para

afastar esta alegação, já que a legislação diz que o INCRA deveria “levar em consideração” e não sujeitar de forma absoluta a titulação a vontade dos quilombolas, ocorre que o INCRA, como ponto de partido, considera as indicações da comunidade e segue com o procedimento administrativo com quatorze etapas.

A petição inicial ainda registraria resistência a desapropriação e a incidência de titulação sobre terras particulares, quando deveriam recair somente sobre terras públicas. Então qualquer pretensão de defesa da propriedade privada, aos moldes civilista, que constrangesse o poder constituído é ineficaz para resistir a propriedade quilombola, pois o constituinte não pode ser constrangido, pois é livre pela própria definição de Poder Constituinte Originário. Assim, a Constituição não criou direito originário de posse aos quilombolas, como o fez com os indígenas, por isso, aqueles que estavam na propriedade dessas terras em 1988, deveriam ser indenizados, desde que os títulos não sejam eivados de nulidades.

Entende que a postergação da eficácia do direito quilombola teria se dado pela tentativa que expansão da interpretação para além do direito conferido pela Constituição, em razão disso vota parcialmente procedente, única e tão somente, para conferir interpretação conforme ao parágrafo segundo do artigo segundo do decreto impugnado, no sentido de esclarecer que somente devem ser titularizada as áreas que estavam ocupadas pelo remanescentes de quilombo, inclusive, as efetivamente utilizadas para reprodução física, social, econômica e cultura, na data da promulgação da Constituição, salvo, comprovação, por todos meios de prova juridicamente admitidas em direito da suspensão ou perda da posse em decorrência de atos ilícitos praticados por terceiros, encerrando então seu voto<sup>256</sup>.

Com isto, Carmem Lúcia então registra os três votos, de procedência de Peluso, improcedência de Weber e parcialmente procedente de Dias Toffoli. Então Fachin começa sua interseção, registrando que não estava nas seções anteriores, então destaca que se inteirou de tudo o que ocorreu através dos votos escritos e das peças do processo, haveria então três votos divergentes. Em 2012 Peluso adotou o procedimento para remeter o processo diretamente ao plenário, então houve vistas de Weber, que interrompe e diz que devolveu os autos em cinco dias porque o ministro Peluso encerrou seu voto as 18h30, embora só tenha entrado em pauta em 2015. Fachin ainda indica que Toffoli pediu vista em 2015 e devolveu os autos no mesmo

---

<sup>256</sup> Dias Toffoli finaliza seu voto aos 1h41m55s do vídeo.

ano. Fachin destaca que o voto de Dias Toffoli dá interpretação com fundo constitucional, tendo inclusive conformado os interesses dispostos na questão. Então justifica que precisa de tempo razoável para amadurecer a reflexão e indica que está pedindo vista para examinar a matéria. Então Carmem Lúcia registra a vista, e indica que ficam os demais ministros a espera e estabelece intervalo na seção por trinta minutos, seguindo com outros temas.

## 2.4 O PLENO EM 2018

Neste julgamento a suprema corte dá fim a contenda relativa a constitucionalidade do artigo 68 do ADCT, então o voto dos demais ministros são colhidos em 8 de fevereiro de 2018, sob o comando da ministra Carmem Lúcia, que está disponível na sua íntegra no youtube<sup>257</sup>. Inicia apresentando um relatório do percorrido até então, citando que o julgamento foi relatado inicialmente pelo ministro Peluso, que proferiu voto pela procedência da ação, tendo Rosa Weber pedido vista, que depois apresentou voto pela improcedência da ação. Então Dias Toffoli pediu vista, que apresentou voto de procedência parcial, modulando seus efeitos. Assim, Fachin pediu vistas e é quem começa apresentando voto.

Fachin começa buscando justificar pedido de vista alongado, que durou de 2015 a 2018, e informou que enviou o voto a todos demais antes da seção, como fundamento da demora, indicou a divergência de todos os três votos já apresentados no processo.

Fachin começa então sua busca por analisar os votos dos seus antecessores, e indicando que concorda com Rosa Weber pela improcedência da ação e que discorda em relação a questão do marco temporal. Ressalta que o voto de Dias Toffoli indica procedência somente no que concerne a interpretação do parágrafo segundo do artigo segundo do decreto impugnado, para tratar da questão do marco temporal.

Neste instante Dias Toffoli interrompe para complementar Fachin, indicando que sob aspectos de fundamento ele e Weber estariam em acordo, contudo, haveria demanda interpretativa de marco temporal que se aplicaria no caso, pois foi dado

---

<sup>257</sup> O julgamento começa exatamente aos 20 minutos e 30 segundos a gravação disponível no youtube de seção com título “Pleno - Garantida posse de terras às comunidades quilombolas (1/2)”, disponível em <https://www.youtube.com/watch?v=8-4nFKf49g4>.

interpretação ao decreto 4.887 àquele aplicado a questão indígena, que trata também da terra futura. Para este, o marco temporal remonta a ocupação na data da promulgação da constituição, ressalvado aqueles casos que haja comprovação da expulsão dos quilombos.

Fachin retoma a palavra, indicando que vai tratar sobre a divergência da questão que Toffoli inaugurou no voto de Weber, contudo, registra que entende pela improcedência da ação e que não acolhe o marco temporal, ainda que sabendo que a literalidade do artigo constitucional há uma referência temporal. Cita como fundamento os autores Antônio Carlos Wolkmer, Carlos Frederico Marés de Souza Filho e Maria Cristina Vidotte Blanco Tárrega, Daniel Sarmento.

Fachin entende que não seria também necessária a edição de lei regulamentar ao artigo 68 da Constituição e indica o fundo de validade na Convenção 169 da OIT, que foi internalizada em 2002, e por esta razão, não haveria vício de constitucionalidade formal.

Rechaça a alegação de inconstitucionalidade material, já que a instauração de procedimento administrativo é opção administrativa, até porque a desapropriação é mecanismo que assegura a propriedade. Ressalta que não se trata de nova hipótese de desapropriação e que a propriedade quilombola não se trata de uma hipótese de usucapião.

Quanto ao critério da autoatribuição, enfrenta o ponto, acolhendo o parecer da PGR, que indica que este é ponto de partida e que é compatível com o conceito de remanescentes quilombolas e com as diretrizes da ciência antropológica, que é ciência que se dedica a estudar o tema. Diz também que o conhecimento antropológico não pode ser ignorado pela ciência jurídica, onde esta última deve se enriquecer pelos demais conhecimentos humanos. Sobre o tema, destaca ainda o parecer do MPF, ressaltando ainda a importância dos textos de Alfredo Wagner para tratar a questão.

No que se refere ao marco temporal, a ideia de que autodefinição deveria vir acompanhado por critério objetivo, que é a presença da comunidade em 5 de outubro de 1988 não é pacífico, até porque o marco temporal já enseja resistência na questão indígena, e mais, porque na questão quilombola é ainda mais sensível, pois a constituição de provas da expulsão é de difícil ou impossível produção pelas comunidades quilombolas, e diz isso com fundamento nos estudos de Liana Lima da

Silva e de Carlos Marés de Souza Filhos. Com isto há um risco de ineficácia constitucional e alargamento de injustiça social, já que a realidade quilombola era a pouco tempo desconhecida.

Rompe com a interpretação literal e textual dos verbos constantes na Constituição Federal, e nem mesmo a topografia da norma, que é onde ela está situada, tem o condão de diminuir a extensão do direito, já que o próprio STF já teria equiparado a força normativa do ADCT ao restante do texto constitucional.

Registra que os direitos e garantias fundamentais, de acordo com o parágrafo segundo do artigo quinto da Constituição Federal, podem estar fora da Constituição e em tratados internacionais, elevando a sua máxima proteção e eficácia.

Diz Fachin que o decreto impugnado não é, como pretende entende o DEM, meio de consolidar fraudes, pelo contrário, insere esta população tradicional nas políticas de Estado.

De outro lado, Fachin diz que para evitar os conflitos fundiários, a estratégia da desapropriação resguardaria o direito à propriedade privada, já que garante a indenização. Então esquivar a possibilidade de titulação sobre propriedade privada em razão de possibilidade de conflito fundiário não pode ser fundamento e motivo para inviabilizar o direito das comunidades quilombolas.

A história de posse e domínio das comunidades quilombolas é marcada pela falta de suporte normativo até 1988, assim, a interpretação do artigo 68 do ADCT garante a preservação e proteção da identidade quilombola enquanto elemento e base da diversidade da identidade brasileira, por isso não há margem para o marco temporal na questão. Converte para reforçar o entendimento de Rosa Weber pela improcedência da ação.

O próximo ministro a proferir o voto é Luiz Roberto Barroso<sup>258</sup>, que inicia destacando que o decreto é atacado por cinco impugnações relevantes, a primeira é a inconstitucionalidade formal, por se tratar de decreto autônomo, na segunda inconstitucionalidade é assediado o critério da autodelimitação, no terceiro ponto, é a impugnação da incorporação de todos os territórios necessários para sua reprodução física, social, econômica e cultural, no quarto argumento, a previsão de

---

<sup>258</sup> O voto de Barroso começa aos 51m25s do vídeo do julgamento disponível no youtube de seção com título "Pleno - Garantida posse de terras às comunidades quilombolas (1/2)", disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=8-4nFKf49g4>.

desapropriação e, por último, no quinto argumento, a inconstitucionalidade de atribuir propriedade a comunidades que não estava ocupando sua área em 1988.

Barroso ressalta que não tem dúvida da validade do decreto e que o mesmo disciplina e concretiza direito fundamental, portanto, com aplicabilidade direta e imediata. A ideia de legalidade foi paulatinamente superada pelo conceito de juridicidade, e que, portanto, permite o administrador concretizar diretamente a constituição independentemente de lei. Não se trata de decreto autônomo e irregular, pois concretiza a Constituição.

Ainda assim, o decreto regulamentar tem como fundo validade a lei da Convenção 169 da OIT, na lei que cria a FCP e na lei que atribuiu ao Ministério da Cultura o dever de processar o direito quilombola. Além disso, adiciona aqui a própria lei federal que regulamenta o procedimento administrativo federal, lei 9.784. Descarta o argumento de que o decreto seria inválido do ponto de vista formal.

Para Barroso, o critério da autoatribuição impugnado é plenamente válido. A autodefinição não é uma carta branca para fraude, a questão racial é definida pela autoatribuição, como já assentado naquela corte. E que se houver fraudes elas podem ser desfeitas por outros meios. A autodefinição é somente a primeira fase de um procedimento de quatorze etapas, que inclui manifestação do INCRA e de todos os interessados, sendo, portanto, perfeitamente possível expurgar fraudes no curso do procedimento administrativo. A ideia de fraude é falaciosa, porque seria necessário enganar muita gente, e ainda, a comunidades quilombola teria que criar uma sociedade totalmente falsa, criando modos de produção, simular relação com os antepassados e até cemitérios. A possibilidade de fraude envolveria muitos erros, por esta razão descarta esse fundamento.

Não há sentido em exigir a desapropriação, contudo, também não há impedimento que a desapropriação seja uma fórmula útil e válida para compor conflitos. A desapropriação não pode ser exigida, mas é possibilidade que a administração pública pode se valer.

Registra que até este ponto, Rosa Weber, Fachin e Dias Toffoli estão de acordo, o ponto de divergência seria o marco temporal, quanto a isto, diz que todas as comunidades que estavam na sua terra em 1988 tem direito a terra, e nisso todos convergem, é preciso acrescentar uma segunda possibilidade, além dos que lá já se encontravam, aquelas comunidades que haviam sido forçadamente desapossadas,

que foram vítimas de esbulho remitente, mas cujo comportamento aponta para sua inequívoca intenção de voltar ao território que ocupavam e a sua vinculação com o território tenha sido preservada, que poderiam ser comprovados e demonstrados por laudos antropológicos.

Barroso destaca o conceito de esbulho renitente<sup>259</sup> que é importante, o qual foi destacado pelo ministro Teori Zavascki, que o teria vinculado a existência de ações possessórias ajuizadas, ou ainda a existência de conflitos possessórios, que é um critério, mas não pode ser o único critério, pois pode não ser da índole da comunidade. Ainda que recorrer a jurisdição seja óbvio para nós, não o é para todos. A existência de resistência física ou possessória são sinais do direito, mas existem outras formas de ocorrência do desapossamento forçado e injusto e, tendo havido o vínculo ao menos cultural com a área, as comunidades tem o direito de reconhecer a terra.

Propõe a improcedência com fixação de tese, onde o artigo 68 do ADCT seria autoaplicável, que é legítimo o critério de autodefinição como ponto de partida para sua caracterização como quilombola, que o direito de titulação da terra deve abranger toda extensão necessária para sua reprodução física, cultural e econômica e seu *modus vivendi*. O direito quilombola decorre diretamente da Constituição e prescinde de desapropriação ou do pagamento de prévia indenização a terceiros, embora não seja vedada proceder a desapropriação. Assim, fazem jus ao direito previsto no artigo 68 do ADCT as comunidades que ocupavam suas áreas na data da promulgação da constituição e, ainda, aquelas que foram delas desapossadas a força e cujo comportamento a luz da cultura indica intenção de retornar o vínculo cultural e tradicional com o território, dispensada a comprovação de conflito possessória atual, de fato ou mediante ajuizamento de ação.

Então a presidente ministra Carmen Lucia passa a palavra imediatamente para o ministro Lewandowski para coleta de seu voto, que começa seu voto indicando e resumindo as teses da ação, mas que foram sumariadas pelo ministro Barroso, então o faz de modo sintético. Lewandowski indicaria uma preliminar de não conhecimento, mas como os colegas já teriam entrado no mérito, então musa posição para conhecer a ação, por isso passa direto para a etapa do debate.

---

<sup>259</sup> No vocabulário jurídico do glossário constante no site do STF, esbulho renitente pode ser caracterizado como: “Esbulho objeto de controvérsia judicializada, caracterizado por conflito possessório real, iniciado no passado e mantido até a promulgação da Constituição de 1988” (STF, 2021).

Lewandowski registra que o DEM não conseguiu comprovar a inconstitucionalidade do decreto, limitou que a indicar que autoatribuição e a indicação do próprio interessado são apresentadas de forma genérica e incompatíveis com o nível de debate aprofundado que se trava naquela corte. O DEM indicou somente assertivas genéricas, configurando mero inconformismo pelos critérios do decreto e quer impor a corte e a sociedade os seus critérios.

O pleito é contraditório, pois o pleito se conhecido, atacaria não só o decreto impugnado mas o anterior também. Lewandowski registra que o decreto não sujeita a titulação da terra aos indicativos dos próprios interessados, além desses parâmetros outras diretrizes administrativas devem ser tomadas, o que pode ser visto no artigo 7 do decreto impugnado. Teriam ainda os critérios da territorialidade e a identidade coletiva, e essa técnica não comporta fraude, fazendo referência ao já dito por Barroso. O critério da autoatribuição é proteção contra categorização unilateral pelo viés etnocêntrico, imputada por terceiro, enquanto que a autoatribuição é compatível com a Convenção 169 da OIT.

Lewandowski expurga a alegação de vício formal levantado, pois o decreto é norma assecuratória de direito fundamental, que goze de eficácia plena. Todos elementos jurídicos para sua incidência estão previstos na norma constitucional, pois o sujeito passivo é o Estado, o sujeito ativo é o remanescente das comunidades dos quilombos, o objeto do direito é a propriedade definitiva da terra e a condição ocupação tradicional das terras, por tal razão não há demanda de lei em sentido formal para lhe dar efetividade. De outro lado, o decreto impugnado disciplina a conduta interna do Estado para efetivar o direito autoaplicável.

Lewandowski faz aos debates da ANC, com referência ao sociólogo Florestan Fernandes que, na subcomissão dos negros, teria dito que a escravidão destruiu de forma sistemática tudo que pode da cultura dos africanos, como elemento fundamental de dominação racial. Então, o que sobreviveu só sobreviveu por causa da vida subterrânea na senzala.

Com isto, Lewandowski destaca que pelo princípio da máxima efetivação da Constituição, o interprete quando se depara com mais de um sentido possível de uma norma, deve preferir aquela que confira maior efetividade do direito fundamental, assim, podemos considerar que o decreto coloca em movimento o direito constitucional que, por sua vez, não faz menção a necessidade de lei.

O decreto não criaria nova modalidade de desapropriação para Lewandowski, contudo, a desintrusão é necessária para viabilizar a propriedade definitiva. Então a desapropriação é acionada como forma de resolver a questão, devendo comportar interpretação normativa com o 216, no seu parágrafo primeiro, onde destaca que o poder público, com a colaboração da comunidade, promovera e protegerá o patrimônio brasileiro, inclusive com a desapropriação.

Dito isto, Lewandowski rechaça a solução de Dias Toffoli pelo marco temporal, pois a demanda de prova de que teriam que lastrear que teriam sido expulsas de suas terras é prova impossível ou de difícil produção. Dias Toffoli pediu a palavra, indicando que estão todos entendendo equivocado o voto dele, pois ele nem mesmo exige esbulho, então lê o dispositivo do seu voto, indicando que a sua interpretação é mais abrangente do que a de Barroso, que sua conclusão é parcialmente procedente tão somente para conferir interpretação conforme a Constituição, para dizer que deveriam ser tituladas todas comunidades quilombolas que estavam ocupando as terras em 1988, além daquelas que foram expulsas, desde que provem por todo meio de prova em direito admitido, assim, a suspeição ou perda da posse é mais abrangente, pois não seria só o esbulho, pois o esbulho exige violência e ato ilícito praticado por terceiro. Então Dias Toffoli diz que o seu entendimento é mais abrangente e que há uma confusão na interpretação do seu voto.

Barroso interrompe e exclama que o problema do voto do ministro Toffoli é que julga “procedente” ainda que em parte, então Dias Toffoli já interrompe e diz que vai explicar, a questão que ele destaca é que o parecer da AGU equipara terra quilombola a terra indígena falando da terra futura, aquela que a comunidade irá precisar quando do seu crescimento. Toffoli diz que é para evitar que em 2030 uma comunidade que precisa de mais terra exija a ampliação da terra.

Barroso interrompe e diz que a possibilidade de extensão da terra não há nenhum elemento de inconstitucionalidade ou proibição na Constituição, portanto não vê nenhuma inconstitucionalidade, e para tanto, Barroso faz a leitura do dispositivo constitucional e, com sarcasmo, pede desculpa por não enxergar a inconstitucionalidade.

Toffoli diz que assim vota para evitar a continuidade dos conflitos. Então Barroso interrompe Toffoli, Carmem Lucia tenta falar ao meio disso, mas Barroso segue falando até que Carmem Lúcia se cala, Barroso segue dizendo que as

contradições são aparentes, no núcleo essencial estão de acordo. Só que Barroso não está de acordo em julgar procedente a ação. Carmem Lúcia tenta justificar a posição de Dias Toffoli, indicando que seria uma interpretação preventiva. Gilmar Mendes interrompe e diz que parece que tem uma equiparação entre terra indígena e quilombola, enquanto que o trato do tema é bem diferente, e na terra indígena não tem nem dever de desapropriação. Barroso emenda replica a Gilmar Mendes dizendo que foi exatamente o que ele tinha dito e que Gilmar não estava presente, como um tipo de reprimenda retórica. Dias Toffoli reafirma que o problema é que não se está olhando para o que foi consolidado historicamente, mas aquilo que vai se precisar para o futuro, Dias Toffoli diz que sua interpretação não é para impedir o passado, mas para prevenir o futuro, evitando conflito futuro.

Carmem Lucia então interrompe o diálogo e devolve a palavra para Lewandowski, que retoma seu voto dizendo que demandar a prova da expulsão da terra da comunidade é uma prova diabólica, é uma prova difícil ou impossível de ser produzida, então Dias Toffoli interrompe e diz que os conflitos já estão acontecendo na realidade, e Lewandowski tenta continuar falando com Dias Toffoli buscando espaço de fala, mas Lewandowski não para, até que Dias Toffoli se cala.

Lewandowski diz que historicamente o conceito de quilombola indica aquele que foge muito, e que estão fugindo a mais de 500 anos, como se vai demandar prova de fatos que ocorreram a mais de meio século atrás de um grupo hipossuficiente. E diz que o que vai acontecer no futuro é matéria a ser decidida no futuro, a corte tem que julgar procedente, improcedente ou parcialmente procedente o pedido em relação ao que diz respeito ao decreto hoje. Com isto, indica que julga totalmente improcedente.

Passa para Gilmar Mendes diz que o julgamento está a muito tempo na corte, indica que o problema está se o decreto é autônomo ou não, e destaca que o ministro Peluso batia na tecla de que haveria uma questão importante de princípio da legalidade, e esse tema não é pequeno no sistema constitucional, a ideia de que direitos fundamentais dispensam regulamentação seriam estravagante, a base do sistema é o princípio da legalidade, e não o princípio da decretalidade, e por razões históricas, porque é o parlamento que faz a lei, pois é quem tem representatividade. O artigo quinto tem diversos critérios que remetem a lei, e mesmo quando não tem lei, a disciplina de qualquer direito fundamental deve ser feita por lei, qualquer outra tese

que decreto pode regulamentar direito fundamental é estravagante, senão teríamos tipo penal por decreto. Lewandowski interrompe e diz que já existem nas normas penais em aberto, então Gilmar Mendes retoma dizendo que isto também é estravagante, pois a base do sistema é que a Constituição manda fazer, e se faz por lei, e isto não é por mero fetiche legal, mas é porque quem vai decidir a matéria tem representatividade, que é o linque entre o parlamento e a soberania popular. Indica que o ministro Dias Toffoli propõe outra abordagem, de que o material já estaria disciplinado em legislação, citando o lastro legal que servem de anteparo normativo para o decreto. Não é a ideia de que o decreto está regulando a Constituição, pois senão o princípio da reserva legal desapareceria e toda a dogmática dos direitos fundamentais seriam varridas do mapa, junto com a ideia da legalidade. Assim, reforça que a conformação de direitos fundamentais deve se dar por lei, ou seja, decreto regulamentar deve se dar sempre por remissão a lei, não teria outra alternativa, sob pena de estarmos assentados fora da democracia constitucional. Então referência Toffoli para fundamentar que não se trata de decreto autônomo, e que tem fundamento legal no sistema jurídico. Então começa a convergir com Dias Toffoli no que se refere que a questão indígena e quilombola são diferentes, onde a posse indígena nada tem a ver com a posse do artigo 68 do ADCT.

Gilmar Mendes destaca que há conflitos incontornáveis, como Alcantara no Maranhão e Marambaia no Rio de Janeiro, e se o parecer da AGU prosperar, daqui a pouco a Aeronáutica vai se retirar de Alcantara por exemplo. Assim, concorda que é parcialmente procedente, convergindo seu voto ao de Toffoli. O ministro Gilmar Mendes diz que inicialmente estaria preparado para acompanhar o voto do ministro Peluso, mas diante dos esclarecimentos do Dias Toffoli, vai acompanhá-lo integralmente.

Barroso, pede a palavra e diz que há muitas formas de pensar o direito e a vida, e fala que o tema dos direitos fundamentais é tema central na corte, os direitos humanos são direitos pré-jurídicos, são direitos que independem de positivação, e que ao longo da história passaram a ser positivados em declarações internacionais, depois na carta da ONU e depois em tratados internacionais, mas sempre reconhecidos como direitos naturais, inerentes a condição humana, valem independente de positivação. No século XIX eles são incorporados nas constituições e passam a ser positivados, o que a doutrina chama a entronização dos o direito humanos no direito constitucional

de direitos fundamentais. O princípio da dignidade da pessoa humana está subjacente a todas as ordens constitucionais democráticas, independentemente de estar escritos em letra de forma ou não. A principal questão dos direitos fundamentais é que eles não dependem das maiorias, pois independem de ser positivados, menos ainda em lei, o legislador não pode por omissão frustrar o direito fundamental, o artigo quinto parágrafo primeiro da Constituição de 1988 é anteparo para este fundamento. Direito fundamental é direito que não depende da vontade do legislador, não depende da vontade da maioria, bastando que esteja na Constituição, e até em certos casos, mesmo quando não está na Constituição ele existe. A função de uma corte constitucional é proteger os direitos fundamentais e as regras do jogo democrático.

Então Gilmar Mendes ironiza e diz que não conhece Estado que foi organizado com base em aplicação de direitos naturais, isso é uma inovação do constitucionalismo. Os Estados se organizaram em direitos fundamentais positivos e não naturais, a segunda questão é que o direito de propriedade envolvido na questão também é direito fundamental e também é direito humano. Então ele diz que gostaria de ver a aplicação do 68 do ADCT sem qualquer regulamentação, ironiza de novo indagando quem seria o gênio capaz de fazê-lo e quando o fizer não invocar a base da desapropriação, em um sistema que fundamenta a propriedade legalmente. Se decreto pudesse regular diretamente a propriedade, por decreto seria suprimida a propriedade, por isso Dias Toffoli buscou fundamento legal para desapropriação.

Carmem Lúcia começa a falar, mas Barroso a interrompe, lendo o artigo 68, e diz que é a Constituição que diz que o direito de propriedade é deles, dos quilombolas, não é por decreto. Então o decreto não cria e nem suprime direito, só regulamenta o que a constituição, o direito foi criado pela Constituição, então o decreto pode regulamentar, senão o direito fundamental ficaria subordinado por intermediação do legislador, por isso que no Brasil se criou a Ação de Inconstitucionalidade por Omissão e o Mandado de Injunção, tirando do legislador o direito de paralisar a eficácia do direito que o constituinte estabeleceu, então Gilmar disse que é caso então de que eles decretassem o confisco dessa terra.

Carmem Lucia diz que os votos foram computados de ambos, então suspende a seção pelo período regimental, na volta colherá os votos do ministro Celso de Melo, Marco Aurelio e Fux.

Quando retorna, Carmen Lúcia já passa a palavra para Fux<sup>260</sup> para voto, que durar menos de 5 minutos. O ministro Fux que começa fundamentando que o direito quilombola é importante mecanismo de garantia do direito à moradia, da cultura e do modo de vida, que a desapropriação é aqui instrumento de repartição social dos custos do direito dos quilombolas, que está encartado no princípio da solidariedade social, pois não seria justo que os encargos sociais recaíssem só sobre aqueles que são proprietários da terra. Confirma de pronto a legitimidade da autoatribuição étnico cultural, e que não seria ela o único critério, teriam outros, e por fim, chega à conclusão de que não há lugar para marco temporal, pois o 68 do ADCT declara e não constitui a propriedade dos quilombolas, assim, acompanha a divergência da Rosa Weber.

Carmem Lúcia agradece pelo voto de Fux e passa a palavra para o ministro Marco Aurélio<sup>261</sup>, que destaca que passados 30 anos da promulgação da Constituição, o STF ainda se enfrenta com tema quanto a eficácia e concretude no que se contém no artigo 68 do ADCT, que não se trata de direitos individuais, mas sim abrangidos pelo coletivo, já que os sujeitos são as comunidades e é inegável que eles têm o direito a terra.

A administração pública deu uma orientação para o artigo 68 do ADCT em direção a efetividade, primeiro ocorreu em 2001, depois pelo decreto 4.887, que tem onze menções a terras ocupadas, assim, o decreto não é um ato normativo abstrato e que não inova no cenário jurídico normativo. O artigo 68 do ADCT não remete a necessidade de lei, ele se mostrou desde o início autoaplicável, contudo, apresentou necessidade de fixar diretrizes para alcançar efetividade.

Marco Aurélio entende que o decreto não é ato normativo abstrato apto a desafiar o controle centrado de constitucionalidade, por isso a ação não deveria ser nem mesmo conhecida, mas como a maioria conheceu a ação, então conclui pela improcedência da ação.

Muito se pontuou sobre a desapropriação, prevista no artigo treze do decreto impugnado, mas isto é um dever de observância pela administração pública da ordem jurídica frente a um título válido ou não tornado nulo ou ineficaz, que deve objetivar

---

<sup>260</sup> O voto de Fux começa aos 00m43s do vídeo do julgamento disponível no youtube de seção com título "Pleno - Garantida posse de terras às comunidades quilombolas (2/2)", disponível em <https://www.youtube.com/watch?v=gaLcOajGV8Y>.

<sup>261</sup> O voto de Marco Aurélio começa aos 06m15s do vídeo do julgamento disponível no youtube de seção com título "Pleno - Garantida posse de terras às comunidades quilombolas (2/2)". Disponível em <https://www.youtube.com/watch?v=gaLcOajGV8Y>. Acesso em: 04 mar. 2019.

atos de desapropriação quando for necessário. Verificada a presença de ocupantes na terra dos quilombolas, o INCRA acionará os mecanismos administrativos e legais necessários. Não há como dizer que o decreto, em termos de orientação a administração pública, não seria proporcional e razoável. Então inadmite, em passo seguinte, julga o pedido improcedente.

Depois o Ministro Celso de Melo<sup>262</sup>, que indica que o artigo 68 do ADCT trás, não um, mas um rol de direitos fundamentais, seja de cunho individuais e sociais, inclusive coletivo, e ainda a garantia a manifestação cultural e sua proteção que dele decorre, registra ainda que há uma intrínseca relação entre a titulação e a dignidade da pessoa humana, que é valor fonte do sistema jurídico, de onde derivam todos os demais direitos e prerrogativas da pessoa humana.

Faz relação do direito dos quilombos ao direito a moradia e da preservação cultural, depois concorda com Fachin que se trata de norma de eficácia plena e que os direitos fundamentais do artigo 68 do ADCT teriam elementos que autorizariam a sua aplicação direta.

Para Celso de Melo, existe um elemento obrigacional na norma constitucional, que é de dar o título, então, o artigo 68 do ADCT tem densidade normativa para sua aplicação direta, o que gera vinculações aos poderes constituídos, assim, Celso de Melo entende que é desnecessária a edição de lei reguladora e que o decreto é plenamente compatível com o que dispõem a norma constitucional.

O ministro então diz importante destacar a relação das comunidades com a terra, que seria a preocupação da nossa legislação, inclusive a comunidade internacional, como a Convenção 169 da OIT, a qual engloba as comunidades quilombolas em suas definições, como já consolidado pelos antropólogos. A terra é então aspecto fundamental dos direitos dos quilombolas que, sem a garantia da permanência das terras por eles ocupadas, se expõem a desagregação e perda da identidade étnica, erosão da consciência e da percepção da noção de um povo que reverencia os locais que ocupam. Assim, as terras e manejo do espaço territorial é feita de forma coletiva e não individual, se operando a partir da identidade coletiva.

---

<sup>262</sup> O voto de Celso de Melo começa aos 15m21s do vídeo do julgamento disponível no youtube de seção com título "Pleno - Garantida posse de terras às comunidades quilombolas (2/2)". Disponível em <https://www.youtube.com/watch?v=gaLcOajGV8Y>. Acesso em: 04 mar. 2019.

Destaca Celso de Melo que o Brasil, além do compromisso interno, comprometeu-se internacionalmente. Registra que no âmbito da Justiça Federal já havia consenso de que a legislação não pode ficar amarrada às legislações coloniais, assim como a ABA já havia definido marcos conceituais para que os quilombos fossem tratados juridicamente, então não se pode utilizar marco legais restritivos que levem a exclusão das comunidades negras.

A Convenção 169 da OIT é documento importante para a questão, pois manifesta expressamente os elementos relativos à territorialidade e a autoatribuição, com reconhecimento da pluriethnicidade nacional, destacando o artigo quatorze dessa convenção.

O ministro Celso de Melo cita então Cançado Trindade e Flávia Piovesan para indicar a teoria em que as convenções internacionais de direitos humanos se revestiriam na ordem jurídica brasileira de norma de Direito Constitucional, pois deteriam caráter materialmente constitucional, compondo aquilo que se chama na teoria do direito de bloco de constitucionalidade, que seria parâmetro hermenêutico superior, principalmente no preenchimento de eventuais lacunas, assim, a Convenção 169 da OIT por si só já seria suficiente para regular matéria.

No entendimento do ministro, ao judiciário incumbe o dever de conferir interpretação as normas jurídicas que confira maior e mais ampla proteção jurídica e vínculo a dignidade à pessoa humana, buscando extrair o máximo de eficácia das declarações e tratados internacionais, o que ganha ainda mais relevância quando diz respeito aos mais necessitados, como a população quilombola. Deve a corte então proteger as minorias contra as majorias, numa percepção material de democracia, onde não se pode oprimir as minorias. Deve o STF atuar quando não há horizontalidade entre aparelho do Estado e os grupos sociais, agindo como poder contramajoritário.

Então conhece a ADIn porque o ato estatal se reveste de densidade normativa e, quanto ao mérito, acompanha a divergência de Rosa Weber, registrando ainda que é incabível marco temporal, concordando com Fachin para rechaçar o marco temporal, portanto, julga totalmente improcedente,

Rosa Weber registra que abriu divergência porque tinha o voto do Peluso integralmente procedente a ação, e ela entendia que seria totalmente improcedente,

e indica que Barroso tem razão quando diz que não há divergência nos votos, e quem deu provimento parcial foi Dias Toffoli.

Ao fim, a presidente Carmen Lúcia agradece o voto de Celso de Melo, e já assumindo a postura para proferir o seu entendimento, ressalta que o tema enfrentado seria a possível inconstitucionalidade formal do decreto 4.887, argumento que foi acolhido pelo ministro Peluso, mas que acompanha o voto de Weber<sup>263</sup>. Cita o constitucionalista José Afonso da Silva para dizer que com este dispositivo a constituição sem formalidades consolida o direito dos quilombolas, senão pela simples constatação. Quanto a alegação de que o critério de autoatribuição seria incompatível com a Constituição, não vê nenhuma restrição no sistema ou em conteúdo de princípio no ordenamento jurídico que o vedaria, assim como não vê inconstitucionalidade na desapropriação prevista pelo decreto que, embora não seja necessária, não é proibida. Deve-se, portanto, na opinião da ministra, interpretar o artigo 68 do ADCT, em associação com os artigos 215 e 216, além disso, em leitura articulada com as normas internacionais que integram nosso sistema, e que garantem os critérios previstos no decreto. Reforça na sequência de que aquela corte deve se orientar por proferir interpretação que proteja as minorias, razão a qual julga totalmente improcedente o pedido do DEM.

Com isto, registra que foram 8 votos pela improcedentes, vencido o relator. Weber interrompe Carmem Lúcia e diz que quando ela emitiu o voto estava a três meses na corte, e que não havia necessidade de firmar tese, e que o Barroso apresentou tese e que ela gostaria de endossar a tese de Barroso.

Carmem Lúcia destaca que foi julgado improcedência, vários ministros começam a falar ao mesmo tempo, então Marco Aurélio destaca que não precisa de tese em controle concentrado de constitucionalidade, e se deita para trás na cadeira, ri e debocha da proposta de formulação de tese. Barroso então interrompe, com pretensão de explicar a possibilidade de formulação de tese, começa dizendo que a lei só demanda tese em caso de repercussão geral, mas que na ADIn, como são votos agregativos, não se sabe exatamente o denominador comum, até porque nesse caso a decisão têm efeito vinculante, e se tem efeito vinculante, quem lá em baixo tem que

---

<sup>263</sup> O voto de Carmem Lúcia começa aos 53m55s do vídeo do julgamento disponível no youtube de seção com título "Pleno - Garantida posse de terras às comunidades quilombolas (2/2)", disponível em <https://www.youtube.com/watch?v=gaLcOajGV8Y>.

saber o parâmetro da vinculação, assim, como não é proibido formular tese, ainda que não obrigatório, no caso seria ato facultativo, então nesse diálogo, o Ministro Marco Aurélio ainda debocha da fundamentação de Barroso, este então ressalta que não é obrigatório mas é bom nesse caso para a execução a norma. Percebe-se que nesse momento Barroso então desiste da fundamentação com o deboche de Marco Aurélio, e diz que se é Rosa Weber que fará a ementa, que faça como lhe parecer bem e ri, como resposta ao deboche de Marco Aurélio.

Carmem Lúcia diz que é a ementa que dará o conteúdo vinculante e que dela cabe embargos de declaração. Celso de Melo diz que importante a formulação da tese, com os elementos centrais. Lewandowski diz que é expressamente contrário a tese, já que teses curtas podem ensejar mais dúvidas e questionamentos futuros. Weber então pergunta a Carmem Lúcia se é para fazer referência quanto ao marco temporal, esta responde que não é para fazer.

## **2.5 DA CONCLUSÃO DO JULGAMENTO**

Aqui com a intenção de finalizar e amarrar o contexto do julgamento, a corte finalizou entendimento de improcedência do pedido, vencido o ministro Peluso que votou pela procedência da ação. Além de superada a divergência inaugurada por Dias Toffoli em relação ao marco temporal, o qual foi acompanhada por Gilmar Mendes, contudo, ambos convergiram com Weber pela constitucionalidade do decreto 4.887, contudo, davam provimento em parte para fixar interpretação do marco temporal.

Vale destacar que o voto de Rosa Weber inclinou para reconhecer a vinculação temporal ao estejam ocupando, contudo, Dias Toffoli demarcou essa questão e aprofundou o marco temporal para resistir ao parecer da AGU que equiparava a possibilidade de demanda de terra futura e necessária. Contudo, Toffoli registrou a demanda de que as comunidades que foram suspensas da posse da sua terra teriam que produzir prova disso, enquanto Rosa Weber se silenciava quanto a isto.

Fachin então descarta o marco temporal, que é acompanhado por todos os demais ministros, menos Gilmar Mendes. Contudo, podemos destacar na posição de Barroso é uma inclinação para concordar com o parecer da AGU combatido por Toffoli, já que elimina toda referência a marco temporal para a configuração da comunidade quilombola, desde que demonstrem cultura específica, sentimento de pertença e

territorialidade própria. Registre que ele não faz referência ao parecer da AGU, mas sua conclusão se alinha ao mesmo quanto a questão temporal.

Então, quase um ano depois, em 31 de janeiro de 2019, é disponibilizado a ementa<sup>264</sup> do julgamento:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DECRETO Nº4.887/2003. PROCEDIMENTO PARA IDENTIFICAÇÃO, RECONHECIMENTO, DELIMITAÇÃO, DEMARCAÇÃO E TITULAÇÃO DAS TERRAS OCUPADAS POR REMANESCENTES DAS COMUNIDADES DOS QUILOMBOS. ATO NORMATIVO AUTÔNOMO. ART. 68 DO ADCT. DIREITO FUNDAMENTAL. EFICÁCIA PLENA E IMEDIATA. INVASÃO DA ESFERA RESERVADA A LEI. ART. 84, IV E VI, "A", DA CF. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. INOCORRÊNCIA. CRITÉRIO DE IDENTIFICAÇÃO. AUTOATRIBUIÇÃO. TERRAS OCUPADAS. DESAPROPRIAÇÃO. ART. 2º, CAPUT E §§ 1º, 2º E 3º, E ART. 13, CAPUT E § 2º, DO DECRETO Nº 4.887/2003. INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL. INOCORRÊNCIA. IMPROCEDÊNCIA DA AÇÃO.

1. Ato normativo autônomo, a retirar diretamente da Constituição da República o seu fundamento de validade, o Decreto nº 4.887/2003 apresenta densidade normativa suficiente a credenciá-lo ao controle abstrato de constitucionalidade.

2. Inocorrente a invocada ausência de cotejo analítico na petição inicial entre o ato normativo atacado e os preceitos da Constituição tidos como malferidos, uma vez expressamente indicados e esgrimidas as razões da insurgência.

3. Não obsta a cognição da ação direta a falta de impugnação de ato jurídico revogado pela norma tida como inconstitucional, supostamente padecente do mesmo vício, que se teria por repristinada. Cabe à Corte, ao delimitar a eficácia da sua decisão, se o caso, excluir dos efeitos da decisão declaratória eventual efeito repristinatório quando constatada incompatibilidade com a ordem constitucional.

4. O art. 68 do ADCT assegura o direito dos remanescentes das comunidades dos quilombos de ver reconhecida pelo Estado a propriedade sobre as terras que histórica e tradicionalmente ocupam - direito fundamental de grupo étnico-racial minoritário dotado de eficácia plena e aplicação imediata. Nele definidos o titular (remanescentes das comunidades dos quilombos), o objeto (terras por eles ocupadas), o conteúdo (direito de propriedade), a condição (ocupação tradicional), o sujeito passivo (Estado) e a obrigação específica (emissão de títulos), mostra-se apto o art. 68 do ADCT a produzir todos os seus efeitos, independentemente de integração legislativa.

5. Disponíveis à atuação integradora tão-somente os aspectos do art.68 do ADCT que dizem com a regulamentação do comportamento do Estado na implementação do comando constitucional, não se

---

<sup>264</sup> De acordo com o glossário disponível no site do STF, a “ementa” é um resumo da matéria e uma síntese do acórdão/decisão, que faz coisa julgada, ou seja, torna-se vinculativo ao caso (STF, 2021).

identifica, na edição do Decreto 4.887/2003 pelo Poder Executivo, mácula aos postulados da legalidade e da reserva de lei. Improcedência do pedido de declaração de inconstitucionalidade formal por ofensa ao art. 84, IV e VI, da Constituição da República.

6. O compromisso do Constituinte com a construção de uma sociedade livre, justa e solidária e com a redução das desigualdades sociais (art. 3º, I e III, da CF) conduz, no tocante ao reconhecimento da propriedade das terras ocupadas pelos remanescentes das comunidades dos quilombos, à convergência das dimensões da luta pelo reconhecimento - expressa no fator de determinação da identidade distintiva de grupo étnico-cultural - e da demanda por justiça socioeconômica, de caráter redistributivo - compreendida no fator de medição e demarcação das terras.

7. Incorporada ao direito interno brasileiro, a Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) sobre Povos Indígenas e Tribais, consagra a "consciência da própria identidade" como critério para determinar os grupos tradicionais aos quais aplicável, enunciando que Estado algum tem o direito de negar a identidade de um povo que ser e conheça como tal.

8. Constitucionalmente legítima, a adoção da autoatribuição como critério de determinação da identidade quilombola, além de consistir em método autorizado pela antropologia contemporânea, cumpre adequadamente a tarefa de trazer à luz os destinatários do art. 68 do ADCT, em absoluto se prestando a inventar novos destinatários ou ampliar indevidamente o universo daqueles a quem a norma é dirigida. O conceito vertido no art. 68 do ADCT não se aparta do fenômeno objetivo nele referido, a alcançar todas as comunidades historicamente vinculadas ao uso linguístico do vocábulo quilombo. Adequação do emprego do termo "quilombo" realizado pela Administração Pública às balizas linguísticas e hermenêuticas impostas pelo texto-norma do art. 68 do ADCT. Improcedência do pedido de declaração de inconstitucionalidade do art. 2º, § 1º, do Decreto 4.887/2003.

9. Nos casos *Moiwana v. Suriname* (2005) e *Saramaka v. Suriname* (2007), a Corte Interamericana de Direitos Humanos reconheceu o direito de propriedade de comunidades formadas por descendentes de escravos fugitivos sobre as terras tradicionais com as quais mantêm relações territoriais, ressaltando o compromisso dos Estados partes (Pacto de San José da Costa Rica, art. 21) de adotar medidas para garantir o seu pleno exercício.

10. O comando para que sejam levados em consideração, na medição e demarcação das terras, os critérios de territorialidade indicados pelos remanescentes das comunidades quilombolas, longe de submeter o procedimento demarcatório ao arbítrio dos próprios interessados, positiva o devido processo legal na garantia de que as comunidades tenham voz e sejam ouvidas. Improcedência do pedido de declaração de inconstitucionalidade do art. 2º, §2º e §3º, do Decreto 4.887/2003.

11. Diverso do que ocorre no tocante às terras tradicionalmente ocupadas pelos índios - art. 231, §6º - a Constituição não reputa nulos ou extintos os títulos de terceiros eventualmente incidentes sobre as terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos, de modo que a regularização do registro exige o necessário o procedimento expropriatório. A exegese sistemática dos arts. 5º, XXIV,

215 e 216 da Carta Política e art. 68 do ADCT impõe, quando incidente título de propriedade particular legítimo sobre as terras ocupadas por quilombolas, seja o processo de transferência da propriedade mediado por regular procedimento de desapropriação. Improcedência do pedido de declaração de inconstitucionalidade material do art. 13 do Decreto 4.887/2003.

Com isto, podemos dizer que na ementa disponibilizada pela ministra Rosa Weber restou consolidado que o decreto 4.887 retira validade diretamente da Constituição, ou seja, que ele regulamenta diretamente a Constituição. Além disso, que o artigo 68 do ADCT da Constituição Federal é norma de eficácia plena, e que fornece todos os elementos para a sua aplicação, a saber, sujeito ativo e passivo, condição, conteúdo e obrigação específica; fica estabelecido que é legítima a utilização do critério da autoatribuição e que a Convenção 169 da OIT se aplica na questão quilombola. Fica ainda consolidado a validação do conhecimento antropológico para determinar as balizes para a identificação das identidades étnicas. Convalida ainda a possibilidade de ampliação do vernáculo “quilombo” a outras comunidades históricas relacionadas, com isto está internalizando uma interpretação ampliada do conceito de quilombo, como faz propor Alfredo Wagner, quando trata de terra de preto, terra de santo e outros. Ao cabo, válida a indicação da extensão da terra por indicação da comunidade como critério de ponto de partida do procedimento de titulação e convalida a possibilidade de utilização de desapropriação.

Dessa decisão, a Associação dos Quilombos Unidos do Barro Preto e Indaiá, Associação dos Moradores Quilombolas de Santana, a Coordenação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas de Mato Grosso do Sul, MALUNGU, FETEGRI, Justiça Global, Terra de Direitos e Instituto Socioambiental, em petição conjunta, apresentam “embargos de declaração”, que é recurso que serve para instar a corte a se manifestar sobre obscuridade, contradição e omissão de decisão. Assim, estes indicam que o acórdão foi omisso por não ter enfrentado a questão do marco temporal e, para isto, apresentam como fundamento que o voto do ministro Fachin teria apresentado baliza da não aplicação de marco temporal na questão quilombola, registrando imprestáveis os anos de 1888 e 1988 para identificação das comunidades quilombolas e a sua consequente titulação.

Com isto, são pontuados os fragmentos do voto de cada ministro, pontuando que se consolidou maioria quanto a não aplicabilidade do marco temporal para a

questão quilombola. A demanda aqui é para que isto se consolide textualmente no ementário da decisão.

Como determina a lei, abre-se prazo para os demais parte do processo se manifestarem sobre o conteúdo recursal apresentado, com isto, é o Instituto de Advocacia Racial e Ambiental que faz sua manifestação em sede de contrarrazões, que tem como conteúdo a concordância aos termos dos embargos, o qual foi apreciado em seção virtual do STF<sup>265</sup>, e não foi conhecido pelos ministros, vencido somente Marco Aurélio.

## 2.6 DOS VOTOS

Aqui vale algumas anotações sobre os votos proferidos pelos ministros da corte constitucional, pois eles apresentam nuncias que merecem destaque, sem que com isto se reproduza os elementos que foram comunicados pela oralidade no momento do julgamento. Na verdade grande, as anotações que aqui pretendemos registrar devem ser lidas em sintonia com o já dito no fragmento que diz respeito a cada voto em plenário.

O ponto de partida é registrar que a soma dos votos constitui 353 páginas do processo, das quais as 77 primeiras constituem o voto do ministro Peluso, que julgou a ação procedente e, portanto, entendeu pela inconstitucionalidade do decreto 4.887, e foi apresentado em plenário em 2012. Aqui Peluso destaca que é de fácil constatação que o decreto não extrai validade das Leis federais 7.668/1988 e 9.649/1998, como fundamenta a AGU, pois ambas tratam só de competências, a primeira no âmbito da FCP e na segunda em relação dos ministérios.

Com fundamento rápido, indica que, apensar de muitos pedidos de realização de audiência pública, não encontrou na legislação qualquer justificativa para realização nesse caso, por isso negou-as, pois entende que se trata de matéria de direito e não haveria qualquer complexidade a ser tratada.

Para tanto, haveria nesse caso a necessidade de interpretação de lei em sentido formal, pois decreto não poderia impor obrigações ou que lhe restrinja direitos.

---

<sup>265</sup> Nessa modalidade de seção, os ministros apresentam seus votos de forma virtual, escrito ou oral, permitindo eu os mesmos apresentem seus votos de forma remota e assíncrona.

Após indica ainda que o artigo 68 do ADCT não seria de eficácia plena, assim, o decreto estaria violando o princípio da legalidade.

Peluso depois apresenta extenso fundamento para indicar recusa de repristinação, já que a legislação anterior também estaria eivada do mesmo vício da lei que a revogou.

Mas Peluso também indica que haveria inconstitucionalidade material no decreto, destaca respeito ao conhecimento antropológico para preservar as comunidades quilombolas, principalmente num aspecto humanista e de consciência social, mas que adotar esse critério elevou o conflito agrário e que a usurpação do direito de propriedade causou desestabilidade da paz social, o que não pode ser tolerado no Estado de Direito.

Há então uma detalhada citação de todos os marcos normativos que pretenderam regulamentar o direito quilombola, para isto, destaca que o art. 68 do ADCT trata da posse centenária, de propriedade preexistente, garantindo-lhe segurança jurídica, sendo vedada a desapropriação neste caso.

Em âmbito internacional, Peluso cita as legislações da Colômbia, do Equador e Nicarágua, para interpretar que estas teriam reconhecido a posse ancestral dos povos negros, assim sendo, o artigo 68 do ADCT teria o mesmo intuito, que é reconhecer a posse preexistente e contínua. E para interpretar isso, indica que deveria então a comunidade estar na posse do território desde 1888 até 1988, flexibilizando o mês de abolição, tendo em vista as dificuldades de comunicação daquele tempo, para isto, se pauta no artigo sobre a condição de usucapião previsto no art. 28 do ADCT, de Claudio Teixeira da Silva<sup>266</sup>. Peluso então diz que a propriedade aqui se aproxima muito ao da usucapião, e somente difere do instituto civilista porque só pode ter ocorrido até a data da constituição e, ainda, autoriza que seja sobre as terras públicas, dando-lhe características especiais.

Quanto ao conceito de quilombo, o constituinte teria optado pela sua versão histórica, citando para tanto seu contorno no dicionário Aurélio e Houaiss. Com isto, entende que os destinatários da norma não são as comunidades, pois, quando o constituinte optou pelo substituto do Deputado Bernardo Cabral, que alterou “comunidades negras remanescentes de quilombos” por “remanescentes das

---

<sup>266</sup> Já citado antes neste texto, podendo ser identificado nas referências como (SILVA, 2001).

comunidades de quilombos”, que lhe teriam importado sentido de individualidade e não de coletividade.

Por tal razão, Peluso indica que os artigos 2, parágrafo primeiro a terceiro, considerando inconstitucionais o critério territorialidade, a autoatribuição e a extensão da terra, além do artigo 17, que caracteriza o título coletivo. Registra ainda que não se pode aplicar os critérios da Convenção 169 da OIT para aquisição de direitos, pois a “consciência” serve para identificar o grupo, e tão só.

Não haveria espaço para desapropriação, porque ou as comunidades estariam sobre terra pública ou, se sobre terra particular, já as teria adquirido por usucapião. Além do mais, a modalidade de desapropriação prevista no decreto impugnado não se enquadraria nem na hipótese de interesse pública, nem de interesse social.

Peluso ainda indica, para resistir a qualquer ideia de expropriação, que nem mesmo é garantido o devido processo legal para a perda da propriedade, já que o decreto somente prevê participação no final do processo (art. 7 e 9), assim, o artigo 13 deve ser também considerado inconstitucional.

Nessa perspectiva o constituinte teria mapeado pouco quilombolas documentalmente comprovados, contudo, depois da promulgação da constituição esse número teria saltado para quase quatro mil, criando conflitualidade no campo para tanto, cita artigos da Isto É, Agencia Estado e O Globo.

Peluso indica ainda que o caminho da titulação previsto no decreto 4.887 tem mais de 20 etapas, seria isto uma “via crucis”, tendo que passar por oito órgãos. Para tanto, cita publicação do Instituto Pró-Índio de São Paulo, que analisa a ineficiência do art. 68 no governo do PT, que estariam paralisados pelos empecilhos burocráticos, por ser um procedimento oneroso e custoso, de difícil conclusão. O ministro ainda diz que se o legislativo tivesse produzido norma, talvez tivesse evitado tanta conflitualidade social. Concluindo então pela inconstitucionalidade do decreto 4.887.

Depois do pedido de vista da ministra Rosa Weber, esta apresenta seu voto em 2015 em plenário, que vai abrir divergência ao de Peluso, já que o art. 68 do ADCT seria tudo, menos claro, e que sua objetividade textual esconderia grande vagueza e linguisticamente não unívoco. O artigo 68 do ADCT, é norma que imputa ação do Estado e não permite a sua conformação, ainda mais por se tratar de direito com identificação do titular, objeto, conteúdo, condição, sujeito ativo e passivo. Em assim sendo, Weber cita José Afonso da Silva para indicar o que são normas de eficácia

plena, com isto, quando estas trazem vantagens exigíveis, não reclamando legislação para sua integração, como é o caso, já que o artigo 68 do ADCT passou a ser exigível de plano em 1988. Além do mais, as normas constitucionais devem ser levadas a sério, não pode ser interpretadas como meras declarações políticas ou programa de ação.

Rosa Weber então não identifica a invasão do decreto a esfera de lei, já que é dever da administração pública organizar-se para cumprir o direito dos quilombolas previsto na Constituição, trata-se, pois, de exercício do direito regulamentar da administração pública. Cita também o caso do direito das populações tradicionais da Nicarágua na CIDH, que mesmo com previsão constitucional, nunca havia equipado o sistema jurídico com regulamento procedimental específico, seja medida legislativa ou administrativa, por ser direito fundamental.

Ressalta que a remanescência quilombola é comprovada segundo a autoatribuição, através da territorialidade. Então Weber apresenta elementos históricos relacionado a escravidão, destacando que o Brasil foi o último país a realizar a abolição e que os quilombos não eram um fenômeno isolado, pelo contrário, se estabelecendo em contato direto com as cidades, até perto delas, o fenômeno quilombola é caracterizado pela sua heterogeneidade, fazendo então uma flexão de atualização para conectar o quilombo as comunidades negras rurais, principalmente para destacar os vínculos históricos com o passado, com identidade e memória própria. Podemos identificar fundamento antropológico na decisão de Weber, com citações de Fiabani, Ilka Boaventura Leite e Arruti.

No voto da ministra é destacado que a resistência do DEM é mais um desacordo com a escolha interpretativa do que um caso de inconstitucionalidade de dispositivo, Weber diz que o critério da autoatribuição não é arbitrário, tampouco sem fundamento ou viciado, como pretende o DEM consolidar entendimento. Na verdade, trata-se de mecanismo que auxilia a função reparadora do direito quilombola, e alicerça essa função de reconhecimento e reparação em Fraser.

Então a ministra cita a Convenção 196 da OIT e os decretos que a internalizaram para fundamentar o decreto 4.887, reforçando que a autoatribuição é atestada pela FCP, amparada na sua lei de fundação. Ao mesmo tempo, diz que no texto desta convenção não se pode extrair interpretação de que a “consciência da própria identidade” é um direito imune a contestação, como teme o DEM, quando

entende que se trata de que essa consciência gozaria de uma presunção de veracidade absoluta, até porque a ostentação de uma identidade não é critério suficiente para satisfazer o art. 68 do ADCT e gerar direitos territoriais, há que passar por todo um procedimento administrativo.

No voto da ministra Weber podemos identificar um marco temporal, que vale a pena destacar, já que ordinariamente a posição oral desta (vide página 40 de seu voto) não aparece nos discursos relacionada ao marco temporal que Toffoli depois vai abrir divergência.

[...] mostra-se necessária a satisfação de um elemento objetivo, empírico: a reprodução da unidade social que se afirma originada de um quilombo há de estar atrelada a uma ocupação continuada do espaço ainda existente, em sua organicidade, em 05 de outubro de 1988, de modo a se caracterizar como efetiva atualização histórica das comunidades dos quilombos.

Na verdade, Toffoli não atentou que no voto escrito de Weber, ambos concordavam com o marco temporal de 1988 (data da promulgação da Constituição). Contudo, nos diálogos que se estabeleceram, Weber se cala quanto a isto e, ao mesmo tempo, assume, pelo silêncio, posição contrária ao marco temporal, já que deixa Toffoli se opor ao voto desta com fundamento em marco temporal que esta já havia indicado, conforme supra. Isto indica que os demais ministros não leram o voto escrito da ministra Weber, que passou todo o julgamento sendo lida como refratária ao marco temporal, que somente vai ter divergência quanto ao elemento no voto do ministro Fachin. Contudo, no julgamento Weber ressaltou que só tratou do marco temporal em *obiter dictum*, ou seja, falou da questão em termos abstratos, sem necessariamente fazer vinculação ao caso, não constituindo então solução ao caso. Nos parece que Weber enfrentou tema, que Toffoli aprofunda na questão, e que ao cabo, quando o marco temporal passa a ser objeto de crítica da maioria, Weber se esquiva tentando dizer algo como “não era bem isso que eu queria dizer”. Não há como tratar de marco temporal em decisão dessa natureza e simplesmente indicar algo como importante e com repercussão particular e simplesmente indicar que se tratava de um argumento genérico, sem vinculação ao caso.

Quanto ao elemento da indicação dos próprios quilombolas, então Weber diz que a ocupação quilombola assemelha-se semanticamente a ocupação indígena, indicando que a extensão a ser titulada é aquela correspondente ao seu modo de vida

específico. Para tanto, cita o caso na CIDH dos Saramaka do Suriname, onde a corte teria decidido que o território deve ser suficiente para que o povo continue a exercer o modelo de ocupação tradicional que historicamente realiza e imprescindível a sua sobrevivência. Assim, destaca que os indicativos da comunidade para a extensão da terra serão levados em consideração, e não seriam, portanto, vinculativos, principalmente porque são submetidos a contradição. Contudo, a decisão do plenário considera o marco temporal de 13 de maio de 1888 como imprestável para qualquer definição do *status* de quilombo.

Além disso, entende Weber pela adequação do instrumento de desapropriação previsto no decreto 4.887, pois a Constituição não refutou os títulos dos proprietários, não tendo os declarados nulos ou extintos, então há necessidade de procedimento expropriatório, devendo ser aplicada as leis que regulam a matéria, destacando expressamente que a aplicação da lei 8.629/93, que regula a desapropriação para fins de reforma agrária. O argumento não refuta a possibilidade de ter já se operado a usucapião que já se tenha operado, o que dispensaria a desapropriação. É refutado as posições dos juristas Celso Ribeiro Bastos e Ives Gandra Martins de que de que o escopo do dispositivo se limitaria a terras públicas, o que configuraria discriminação. Ademais, o direito cultural fundamental inscrito no artigo 68 do ADCT deve ser lido conjuntamente com o artigo 216, §1º, da Constituição Federal, que autoriza expressamente a desapropriação, já que não tem o condão de esvaziar diretamente o direito real de propriedade.

Toffoli pediu vistas e apresentou seu voto em 2017, Toffoli então entende que as terras não foram tombadas como patrimônio protegido, registrando que a emenda na constituinte do Deputado Carlos Alberto Caó, que tombavam as terras quilombolas foi rejeitado. Registra ainda que o conceito colonial de quilombo não se presta para definições dos grupos hoje, e que a definição daquela forma inviabilizaria a própria aplicação do direito. Ressalta a importância da Convenção 169 da OIT para a questão. Contudo, diferente de Weber, Toffoli diz que o decreto não regulamenta a Constituição, mas as A Lei nº 9.649, de 1998, e a Lei nº 7.668, de 1988, acolhendo a proposta da PGR, que indica que estas seriam o anteparo normativo do decreto. Contudo, ainda que refute a inconstitucionalidade formal em razão dos anteparos normativos citados, entende que o artigo 68 do ADCT é de eficácia plena e dispensaria estes.

Quanto aos critérios da autoatribuição, da territorialidade e da indicação dos próprios interessados, os argumentos são refutados na mesma esteira do voto de Weber.

Contudo, Toffoli destacou que a solução constitucional dada no artigo 68 do ADCT é determinada e específica, o que é extraído da locução “que estiverem sendo ocupadas”, legitimando uma situação presente, que faz referencia a data da promulgação da Constituição, em 5 de outubro de 1988, refutando situações passadas ou futuras, com isto está opinando que os grupos que se desfizeram antes de 1988 ou que se formaram depois de 1988 não são titulares do direito registrado no artigo 68 do ADCT.

Toffoli diz que não se pode aplicar ao artigo 68 do ADCT a mesma extensão principiológica dos artigos 215, 216 e 231, pois aquele estaria na seara do comando transitório da Constituição. Não se poderia, então, reconhecer territórios que não estariam sendo ocupados quando da promulgação da Constituição. Então critica o Parecer AGU/MC nº 1, de 2006, que equiparou a extensão do tratamento das terras quilombolas as terras indígenas, inserindo-se então a possibilidade de extensão futura, para as terras necessárias, onde os ditames do artigo 231 seriam estranhos a questão quilombola. Assim, entende Toffoli que a Constituição não conferiu as comunidades indígenas a titularidade do espaço geográfico necessário para o seu desenvolvimento, mas tão somente a posse, enquanto que na questão quilombola, a propriedade definitiva estaria abarcada, eis, portanto, um tratamento diferenciado que não se confundiria.

Ademais, também não cabe a interpretação do art. 215, § 5º da Constituição, para realizar o tombamento da terra quilombola, pois este só confere proteção e preservação das reminiscências, não confere propriedade nenhuma.

Entende Toffoli registra que a possibilidade de ampliação futura da terra será motor para a ampliação dos conflitos agrários futuros, devendo a titulação recair sobre a espacialidade presente e assim consolidada. Vejamos como destacou em seu voto:

Com efeito, a titulação deve, de fato, recair não somente sobre os espaços em que o grupo mora ou vive, mas de igual forma, sobre as áreas comunais de cultivo, de estoque de recursos naturais, as utilizadas para o lazer e demais formas de convivência, bem como para a realização de suas manifestações culturais e religiosas.

Então vale ainda destacar a passagem do voto de Toffoli que apresenta a pretensa dissidência quanto ao voto de Weber:

Ante o exposto, voto no sentido de julgar parcialmente procedente a presente ação direta de inconstitucionalidade, tão somente para conferir interpretação conforme ao § 2º do art. 2º do Decreto nº 4.887, de 20 de novembro de 2003, no sentido de esclarecer, nos termos do art. 68 do ADCT, que somente devem ser titularizadas as áreas que estavam ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos, inclusive as utilizadas para a garantia de sua reprodução física, social, econômica e cultural, na data da promulgação da Constituição (5 de outubro de 1988), salvo comprovação, por todos os meios de prova juridicamente admitidos, da suspensão ou perda da posse em decorrência de atos ilícitos praticados por terceiros.

Quanto a desapropriação, Toffoli converge com Weber, destacando ainda que não teriam sido invalidados os títulos particulares, como se operou na questão indígena, pois este último tem a posse ancestral, originária e imemorial, pois para os quilombolas se operou a transformação da situação precária de ocupação/posse a propriedade, tanto é que o decreto 4.887, no artigo 13, teria indicado que a desapropriação não cabe quando já tiver se perfectibilizado o usucapião. Ao fim desse voto, Fachin pede vistas.

O voto de Toffoli, ainda que seja só para tratar sobre a aplicação de marco temporal, criou novo dissidente, já que o voto de Fachin em 2018 é exatamente para combater a aplicação do mesmo. Fachin diz que concorda com Weber pela improcedência, mas diverge desta sobre a aplicação do marco temporal. Aqui vale uma anotação interessante, porque até este autor realizar a leitura do voto da ministra Rosa Weber, a impressão que se capta no julgamento é que Peluso opinou pela constitucionalidade, Rosa Weber pela Inconstitucionalidade, e teria sido o Toffoli que teria trago o marco temporal, já que abriu dissidente para considerar a ação parcialmente procedente para implicar em interpretação relativo a impossibilidade da expansão das terras dos quilombolas futuras e necessárias, considerando, para tanto, o marco temporal de 1988. Contudo, quando ingressamos no universo documental, o que ocorre é que o marco temporal foi inserido pelo voto de Weber, que foi reforçado por Toffoli, que somente lhe expandiu contornos para impedir a expansão da posse quilombola futura. É, portanto, Fachin que vai rechaçar e apresentar voto dissidente relativo ao tema do marco temporal.

Fachin então concorda com Weber pela improcedência da ação, mas discorda quanto ao marco temporal inculcado no fundamento do voto de Weber, então, na página 22 do voto de Fachin poder destacar:

Nesse ínterim, apresento minha discordância pontual a um fundamento constante de ambos os votos divergentes já prolatados, acerca da aplicação do marco temporal de 05 de outubro de 1988 para a configuração do direito previsto pelo art. 68 do ADCT.

O ponto aqui é que o marco temporal já vem sendo questionado inclusive na questão indígena, mas sua aplicação na questão quilombola implica em situação ainda mais sensível. As comunidades indígenas já estavam mais bem documentada como resultado das atividades científicas, enquanto que a questão quilombola emerge de um contexto de invisibilidade, que constroem suas identidades a partir do vestígio, do rastro.

O artigo 68 do ADCT seria, sem dúvida, com grande conquista para esta população, já que antes eram, sob a ótica da legislação, considerados invasores de terras, agora passam a ser seus proprietários e, ainda, passam a existir como beneficiários específicos das políticas de saúde, educação, incentivo agrícola, entre outros.

De outro lado, diz Fachin, antever a problema de conflitos não pode ser argumento suficiente para inviabilizar o direito dessa população. Então concorda com Toffoli que a existência de expulsão, esbulho ou perda da posse de qualquer natureza, deve ser cotejado para a definição da questão, mas não para relativizar o marco temporal de 1988, mas argumento suficiente para descartar o ano da promulgação da constituição como critério para qualquer tipo de definição. Demais elementos declinados por escrito são convergentes e reforçam as conclusões de Rosa Weber, assim, deixamos de registrar.

Já Barroso, registra em seu voto, que o ordinário deve ocorrer, então não discorda de que as comunidades que estavam na posse da terra em 1988 devem ter o direito, conforme teria dito Toffoli, mas também àquelas que não estavam na posse em razão da suspensão forçada desta. Ocorre que a demanda de comprovar a segunda hipótese é demandar prova diabólica para as comunidades quilombolas, já que produzir prova, como relativo ao esbulho renitente, não é universal, já que muitas comunidades não recorrem a justiça para reclamar a violência que sofrem. Assim, em

voto de 5 páginas, acompanha a improcedência, alinhado as anotações do voto de Fachin.

No curto voto de oito páginas do ministro Lewandowski, destaque é aos elementos preliminares de não conhecimento da ação, pois a petição inicial não teria feito pedido de afetação da inconstitucionalidade ao decreto 3.912 de 2001, que é revogado pelo decreto que está sendo impugnado, qual seja, decreto 4.887 de 2003, então, pela jurisprudência da corte, não poderia ser conhecida a ação, que deveria abarcar o decreto anterior que padeceria do mesmo vício. Além disso, não haveria como conhecer a ação, pois as alegações do DEM são genéricas, pois não teria indicado de que forma a autoatribuição e a indicação pelo interessado da extensão da delimitação das terras afrontariam dispositivo constitucional, ou seja, quais dispositivos da Constituição seriam afrontados, assim, trata-se de mero inconformismo com os critérios adotados, buscando simplesmente resgatar os critérios do decreto anterior que estariam em consonância com os interesses do DEM. Ainda, quanto ao tema, diz que o decreto 4.887 nem mesmo pode ser considerado como regulamentar, pois só organiza a administração pública para o cumprimento do direito, ressalta a importância da questão quilombola através de citação de Florestan Fernandes quando da ANC. Concluindo o ministro Lewandowski então pela improcedência, sem fazer referências aos demais votos.

O ministro Fux inicia seu voto conhecendo a ação, primeiro Fux rejeita que as leis 9.649/98 e 7.668/88 seria anteparo legal, as quais estariam ainda sendo regulamentadas pelo decreto 4.887, e que este decreto tem fundo de validade diretamente no art. 68 do ADCT. Então Fux cita textos de Barroso e Sarmiento para fundamentar o direito quilombola na matriz do neoconstitucionalismo, inscrevendo-o enquanto norma de aplicabilidade plena, ou seja, que independe de integração de lei em sentido estrito. Quanto a constitucionalidade material, Fux diz que a desapropriação é elemento fundamental para acabar com o conflito que o direito territorial quilombola possa causar, pois invoca a solidariedade social para repartir coletivamente o custo da garantia do direito quilombola, impedindo que o proprietário particular suporte o ônus sozinho, o que estaria constitucionalmente autorizado pelo parágrafo primeiro do artigo 216, além de configurar questão de interesse social, instado no artigo quinta, inciso XXIV. Quanto aos critérios da autoatribuição e a extensão da delimitação da terra, não verifica qualquer inconstitucionalidade,

reputando ainda acertado e constitucional a regulamentação fixada. No que se refere ao marco temporal, o ministro Fux refuta qualquer aplicação ou restrição cronológica ao artigo 68 do ADCT, e ressalta que argumentos de fixação de marco temporal para determinar a paz e a resolução de conflitos agrários é mecanismo que garante o *status quo ante*, e serviria para refutar o direito quilombola no caso. Registra ainda que não se pode utilizar argumentos topográficos para restringir a aplicação do direito quilombola. Assim sendo, acompanha a dissidência de Weber, rechaçando qualquer aplicação de marco temporal.

Vale ainda anotar que a ministra Carmem Lúcia apresentou voto por escrito também, convergindo pela total improcedência dos pedidos nos moldes do voto de Rosa Weber, contudo, sem fazer referência a este. Contudo, silencia-se quanto ao marco temporal. É um voto sem expressão e sem grande sofisticação no seu fundamento.

Registre-se então que somente Peluso, Weber, Toffoli, Fachin, Barroso, Lewandowski, Fux e Carmen Lúcia ofertaram votos escritos, contudo, a posição dos demais pode ser coletada nos itens anteriores, quando tratamos dos julgamentos em plenário.

Ao fim, temos ainda a consolidação escrita do julgamento, que apresenta o conjunto detalhado das formulações constituídas, primeiro o ementário, o qual já destacamos no item anterior. Então a sentença apresenta a síntese da questão, como já exaustivamente detalhado nos tópicos anteriores, tendo concluído que inexistente violação do princípio da legalidade, destacando que o decreto regula diretamente a Constituição, mas também regulamenta a lei 7.668/1988, a lei 9.649/1998 e a Convenção 169 da OIT; depois estabelece a constitucionalidade do critério de autodefinição, com fundamento no conhecimento antropológico, que a autodefinição deriva diretamente dos artigos 215 e 216, com previsão expressa na Convenção 169 da OIT, não se trata de critério único. É legítima a delimitação da terra com as áreas necessárias para a reprodução física, social, cultural e econômica da comunidade. É equivoco dizer que o artigo 68 do ADCT é forma especial de usucapião. O direito inscrito no art. 68 do ADCT independe de desapropriação ou de indenização prévia aos terceiros, podendo ser concretizado por qualquer via. Quanto ao marco temporal, no item 47 da sentença e seguintes da sentença o tema é tratado, assim, registra-se

que faz jus ao direito aquelas comunidades que estavam ocupando a terra na promulgação da Constituição, e ainda:

49. Quanto à utilização do mencionado marco temporal para o reconhecimento de remanescentes de comunidades de quilombos, deve-se considerar, primeiramente, a possibilidade de que algumas de tais comunidades não se encontravam ocupando seu território porque foram dele retiradas à força, anteriormente ao momento de redemocratização do país. Não deixaram suas áreas, portanto, voluntariamente, e não retornaram a elas porque estavam impedidas de fazê-lo.

Quanto a isto, caso os laços culturais que uniram a comunidade se desfaçam e estas voluntariamente deixem a terra, não teriam o direito de postular a terra, contudo, caso não estejam na terra, mas os laços permaneçam, inclusive com o desejo de retornar para a terra, tem o direito, como força de realização do próprio dispositivo constitucional. Já no item 54, a sentença destaca que não é necessário que haja violência ou conflito, basta que o comportamento da comunidade manifeste desejo de retornar a terra, não se aplicando o instituto do esbulho renitente, pois demandar a comprovação de ajuizamento de ação torna a prova diabólica. Assim, consolida a improcedência decidida na seção do pleno em 2018.

No item 59 a sentença ainda fixa quatro teses, quais sejam, (1) que o artigo 68 do ADCT é autoaplicável; (2) é legítimo o critério de autodefinição; (3) o direito à propriedade compreende a extensão necessária para reprodução física, social, cultural e econômica; (4) não é necessária a desapropriação e nem pagamento prévio de indenização, embora não seja vedada a União realizar a desapropriação.

### 3. E AGORA, COMO FICA TUDO DEPOIS DO PROCESSO?

Uma questão interessante a tratar é que entre 2004 a 2018, a questão quilombola ficou refém do STF no que se refere às expectativas de validade ou invalidade da regulamentação interpretativa dos direitos quilombolas. Nesse período muito se nutre em relação aos efeitos dessa discussão e decisão, principalmente o que ela representaria ao universo da concretização dos direitos quilombolas.

Este autor chegou a registrar em sua dissertação (RODRIGUES, 2014), que a decisão do STF teria um grande impacto na condição do reconhecimento e titulação das comunidades, seja imputando um grande golpe as titulações já concretizadas e aos processos em cursos, em um risco de invalidação ou paralização dos mesmos, caso fosse consolidada a inconstitucionalidade do decreto 4.887, ou, de outro lado, o reforço e impulso que a consolidação da sua constitucionalidade daria tanto ao movimento quilombola quanto aos procedimentos administrativos em curso, injetando um novo momento para efetivação dos direitos quilombolas.

De um lado continuamos acreditando que a decretação da inconstitucionalidade do decreto seria um retrocesso da tecnologia jurídica para a os direitos étnicos no Brasil. Contudo, de outro lado, hoje percebemos que a segunda tese não se confirmou, pois a decisão de constitucionalidade do decreto 4.887 não foi capaz de imputar alterações substanciais no campo, principalmente no que concerne na emissão de novos títulos em favor das comunidades quilombolas, já que foram criados outros canais de resistência dos ruralistas, que se deu pela potencialização do acionamento do campo político e orçamentário.

Traçamos que desde 2016, com o golpe de Estado e a ascensão de Michel Temer no poder, o poder público reorganizou-se com o fito de paralização das titulações. Naquele momento a justificativa era ainda a pendência da decisão do STF quanto a constitucionalidade do decreto 4.887, mas, mesmo em fevereiro de 2018, ainda com Temer no poder, o poder público não imputou qualquer alteração e guinada para retomar procedimentos de titulações quando da decretação da constitucionalidade do decreto.

Temer iniciou uma operação de disjunção da organização administrativa para efetivação do direito quilombola, primeiro com a paralização das titulações, depois com as alterações da competência ministerial, conforme já destacamos, movendo

responsabilidades do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) para o Ministério da Cultura. Depois, Bolsonaro extingue o MDA e dá o golpe final, transfere a competência das titulações ao Ministério da Agricultura, entregando a responsabilidade das titulações àqueles que historicamente as combate.

A Comissão Pró-Índio de São Paulo alerta que em sete anos, o orçamento do INCRA reduziu 94% para a questão quilombola, em 2017, o órgão contava com 4 milhões para avançar em 1600 procedimentos de titulações, destacando ainda que 9 das 30 superintendências tem menos de 10 mil reais para regulamentar terras quilombolas no ano, como é o caso da Superintendência do INCRA de Mato Grosso, que tinha em 2017 orçamento de R\$ 6.844,00 para regularizar 73 comunidades. De outro lado, foi apurado que a Superintendência de São Paulo gastou cerca de 60 mil reais e dois anos para elaboração de um RTID, onde havia 50 procedimentos abertos e um orçamento de 30 mil para o ano. O contexto representa a paralização dos processos de titulação, já que 87% dos processos ainda não contam com RTID confeccionado (PRÓ-ÍNDIO, 2017).

Em 2019, Paula Paiva Paulo registrou que, em 10 anos, o orçamento do INCRA reduziu 90% e somente 7,2% dos processos abertos foram concluídos. Em 2010 o INCRA recebeu 32,1 milhões para as titulações das terras quilombolas, em 2019, o valor foi de 3,4 milhões (2019).

Rodrigo Ranthum (2020) nos apresenta um quadro que organização apresenta um quadro detalhado da evolução orçamentária do INCRA de 2009 a 2020. Vejamos:

**Tabela 3** - Evolução orçamentária do INCRA

ANO	PROJETO INICIAL DA LOA - FIXAÇÃO DESPESA	DOTAÇÃO INICIAL	DOTAÇÃO ATUALIZADA	DESPESAS PAGAS
2009	9.282.349.658,00	4.601.750.047,00	4.507.165.795,00	1.855.612.045,14
2010	8.585.668.734,00	4.084.461.303,00	4.358.586.721,00	1.279.334.737,21
2011	7.855.055.160,00	3.926.684.804,00	4.261.691.091,00	1.447.484.501,22
2012	8.054.132.788,00	4.164.993.150,00	4.645.743.391,00	1.065.062.665,57
2013	8.230.059.298,00	4.187.409.432,00	4.119.902.078,00	1.869.139.949,47
2014	8.222.090.300,00	4.171.402.126,00	4.170.173.455,00	1.990.632.252,78
2015	4.755.422.934,00	4.785.402.026,00	4.760.611.116,00	2.406.566.234,08
2016	3.950.259.892,00	3.759.759.182,00	3.612.367.590,00	2.132.614.955,95
2017	3.156.380.880,00	3.329.745.170,00	3.384.399.332,00	2.099.018.366,52
2018	3.101.108.823,00	3.373.261.282,00	3.364.504.198,00	2.384.551.470,23
2019	4.119.500.261,00	4.211.472.648,00	4.314.639.893,00	3.411.292.316,22
2020*	3.765.808.740,00	3.815.146.284,00	3.816.199.876,00	2.565.372.986,10

\* Dados atualizados até 30/09/2020

**Fonte:** Rodrigo Ranthum, 2020.

Na proposta de lei orçamentária para 2021, enviada pelo executivo em agosto de 2020 ao Congresso Nacional, os programas de reforma agrária tiveram reduzidos 99% da previsão orçamentária em relação ao ano anterior, assim como a previsão para o reconhecimento, titulação e crédito para as comunidades quilombolas que já foram assentadas foram cortados 90% dos recursos. Nessa mesma previsão, do orçamento que tinha sido previsto para 2021, qual seja, 3,4 bi para o INCRA, 2,2 bi eram destinados ao pagamento de precatórias de indenizações por desapropriação de terras improdutivas, ou seja, 66% do orçamento do órgão (PODER360, 2020). Nessa proposta de orçamento para o ano de 2021, Bolsonaro reduziu a verba para titulações de 3.2 milhões de reais para 329,8 mil reais (RBA, 2020).

Rodrigo Ranthum (2020) diz que o INCRA vem sofrendo com o desprestígio sucessivo dos governos, e destinado cada vez mais seu orçamento para pagamento de sentenças judiciais, enquanto que as atividades finalísticas ficam negligenciadas. Ranthum nos apresenta mais dois quadros de dados que nos parece importantes para entender esse quadro:

**Quadro 3 - Distribuição orçamentária do INCRA**

Fonte: Rodrigo Ranthum, 2020.

**Quadro 4 - Execução orçamentária**

\* Dados atualizados até 30/09/2020

Fonte: Tesouro Nacional

Fonte: Rodrigo Ranthum, 2020

É de fácil constatação nos quadros acima que há no governo de Bolsonaro uma alteração substancial na destinação dos recursos do INCRA, o que se presta a pagar as precatórias relativas às indenizações das desapropriações de terras improdutivas, em uma nítida guinada do atendimento dos interesses ruralistas, já que se privilegia pagar os “produtores rurais improdutivos” do que atender as funções finalísticas do órgão.

Em publicação da Confederação Nacional das Associações dos Servidores do INCRA, é ressaltado que o INCRA chegou aos seus 50 anos, em 2020, em seu pior

momento, com apenas 66% do orçamento de 20 anos atrás, um terço dos servidores e ações restritivas, que se concretizam pelo abandono da democratização do acesso às terras pela reforma agrária e pela titulação das terras quilombolas. É destacado que não é a primeira vez que o órgão é alvo de ataques, Sarney chegou a extingui-lo por dois anos nos anos 1980, Collor dispensou 40% dos servidores e no governo do FHC houveram perseguições e demissões no órgão, pois os servidores se opuseram à onda de privatização que estava sendo operada. O principal meio de ataque ao órgão é pelo esvaziamento orçamentário, visando a paralização dos serviços (CNASI, 2020).

Ranthum destaca que as despesas do INCRA como locomoção e diárias reduziram de 2018 a 2019 em 68%, depois até outubro de 2020, mais 79%, o que significa que os servidores estão se locomovendo menos, ou seja, fiscalizando menos e não realizando atendimento aos assentados (2020).

No recente debate em grupo de trabalho na Câmara dos Deputados, Sílvia Almeida indicou que seria necessário maior espaço orçamentário para proteger as comunidades quilombolas em meio a presente pandemia. Além disso, Givânia Silvia registrou que o valor orçamentário do INCRA para o reconhecimento e delimitação das terras, de 6,2 milhões de reais em 2010 para 233 mil reais em 2020, já o valor para as indenizações, saiu da casa dos 25 milhões de reais em 2010 para 2,7 milhões em 2020, esta então ainda registrou que o INCRA precisa ter maior capacidade técnica e orçamentária para acelerar processos (BRANDÃO, 2021).

Vale anotações sobre o Plano Plurianual (PPA), que é o documento que define as ações prioritárias do governo para um período de 4 anos, assim são previstos nestes planos ações e metas específicas. No PPA do quadriênio 2012-2015, de Dilma, aprovado pela Lei nº 12.593/12, no objetivo 987, foi traçado meta de decretar de interesse social 120 territórios quilombolas; publicar 140 portarias, reconhecendo 64 mil hectares e beneficiando 14 mil famílias; publicar 190 RTIDs, identificando 660 mil hectares e; ainda, vistoriar 520 territórios quilombolas, indenizando 250 mil hectares.

Já no PPA de 2016-2019 de Temer, publicado na lei 13.249/16, no objetivo 987, foram prescritos a meta de titular 40.000 hectares para as comunidades quilombolas e; publicar 60 relatórios de delimitação. Esta versão já contém uma enorme redução das metas.

Contudo, a guinada mais significativa é na lei 13.971/19, que trata do PPA 2019-2023, onde não há qualquer meta relacionada a população negra, tampouco quilombola.

Para o INESC, isso significa que não existe qualquer planejamento ou política pública para realização dos direitos das comunidades quilombolas (2020), assim não há metas e nem indicadores relacionados a população quilombola, assim, por exemplo, os quilombolas estão subfinanciados dentro da política de saúde do SUS, desprovidos de ações específicas. Ou ainda, a título de exemplo, no orçamento de 2019 foram previstos 2,8 bilhões de reais para a FUNASA, que atende os municípios de menos de 50 mil habitantes para ações de serviços sustentáveis e saneamento básico, onde geralmente as comunidades estão situadas, contudo, somente 100 milhões foram aplicados, isso para atender cinco Estados. Já em 2020 o valor orçado foi de 3 bilhões e somente 37 milhões foram aplicados. Sendo que deste empenho, nenhum registro se fez relativo as comunidades quilombolas. Além disso, desde 2017 não há empenho de orçamento para titulação de comunidades quilombolas e para as ações de apoio ao desenvolvimento sustentável das comunidades quilombolas está sem orçamento desde 2016 (ZIGONI, 2020).

Vejamos a evolução do empenho de valores para o desenvolvimento sustentável das comunidades indígenas, quilombolas e tradicionais, que é apresentada por Zigoni:

**Tabela 3** - Execução orçamentária

**Execução do orçamento da ação 210Y:**

Apoio ao desenvolvimento sustentável das comunidades quilombolas, povos indígenas e povos e comunidades tradicionais (2013 a 2019)

Valores em reais correntes

Ano	Autorizado	Pago	RP Pago	Pago + RP Pago
2013	R\$ 4.533.010,08	R\$ 4.971,34	0,00	R\$ 4.971,34
2014	R\$ 8.477.196,41	R\$ 2.061.717,40	0,00	R\$ 2.061.717,40
2015	R\$ 2.259.526,94	R\$ 365.205,75	R\$ 1.912,61	R\$ 367.118,36
2016	R\$ 1.528.028,54	0,00	0,00	0,00
2017	R\$ 1.157.563,98	0,00	R\$ 308.405,45	R\$ 308.405,45
2018	0,00	0,00	0,00	0,00
2019	0,00	0,00	0,00	0,00

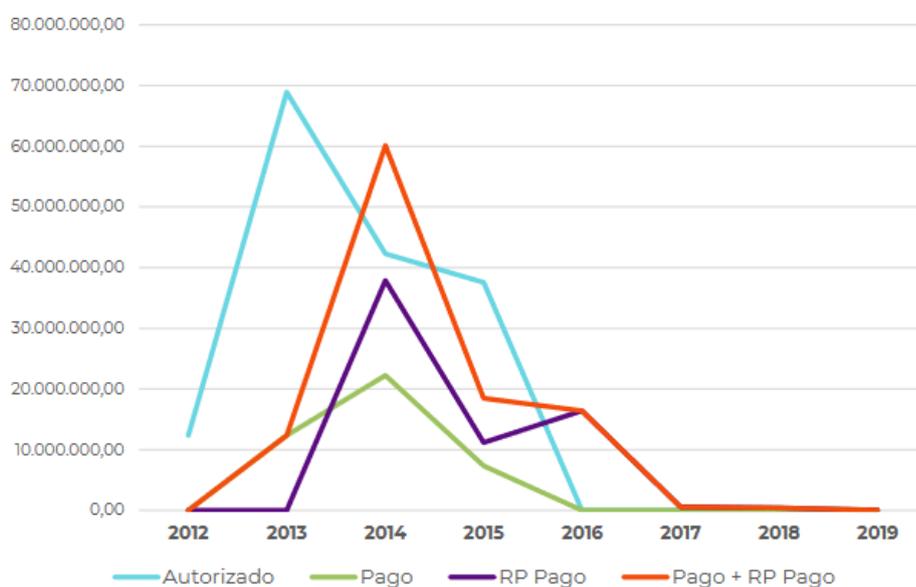
Fonte: Siga Brasil, fevereiro de 2020.  
Elaboração: Inesc.

Fonte: ZIGONI, 2020, p. 8.

O abandono é gritante e demonstra um contexto de esvaziamento da política étnica, o que pode ser reforçado quando analisamos o contexto de empenho orçamentário com o procedimento de titulação dos quilombos. Vejamos o próximo quadro que Zigoni (2020) nos apresenta:

**Quadro 4:** Execução orçamentária  
**Execução do orçamento da ação 210Z:**  
 Reconhecimento e indenização de territórios quilombolas  
 (2012 a 2019)

Valores em reais correntes



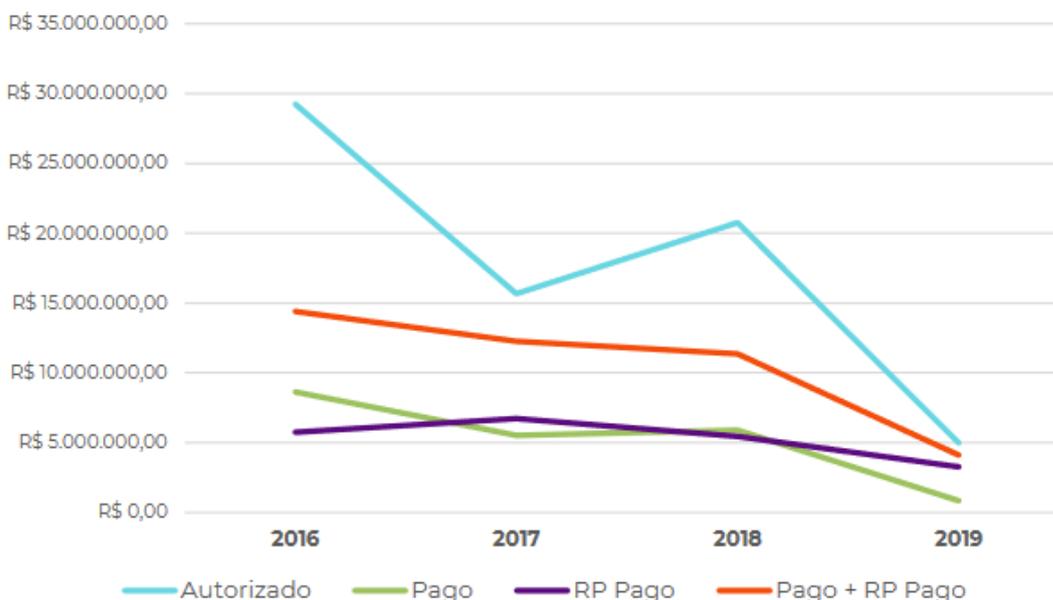
Fonte: Siga Brasil, fevereiro de 2020.  
 Elaboração: Inesc..

**Fonte:** ZIGONI, 2020.

O desmonte da política étnica voltada para as comunidades quilombola é sistêmica e atinge todos os órgãos vinculados, reforçando a tese de um ataque coordenado às comunidades quilombolas. Zigoni (2020) ainda nos mostra como o orçamento da FCP é atingido, vejamos:

**Quadro 4:** Execução orçamentária  
**Execução do orçamento da fundação cultural palmares**  
 (2016 a 2019)

Valores em reais correntes



Fonte: Siga Brasil, fevereiro de 2020.  
 Elaboração: Inesc.

Fonte: ZIGONI, 2020

Este contexto é expressão da forma pela qual o presidente Bolsonaro enxerga a questão quilombola, o que é de fácil constatação. Na palestra no Clube Judaico Hebraica Rio, em 03 de abril de 2017, Bolsonaro assim destacou:

Temos que mudar isso daí! Mas nós não temos hoje em dia mais autonomia para mudar isso daí. Entregou-se tanto nossa nação que chegamos a esse ponto. Mas dá pra mudar o nosso país! Isso aqui é só reserva indígena, tá faltando quilombolas... é outra brincadeira. Eu fui num quilombola em Eldorado Paulista... olha, o afrodescendente mais leve lá, pesava sete arrobas... não fazem nada! Eu acho que nem pra procriadores servem mais... mais de um bilhão de reais por ano gastado com eles.

Este discurso rendeu a Bolsonaro dois processos, um cível (TRF2, 2017) e um criminal (no STF), no primeiro ele foi condenado a pagar R\$ 50.000,00 na sentença em primeiro grau, tendo sido reformada em segundo grau para registrar que a manifestação estaria albergada pela imunidade parlamentar e, no mesmo sentido assim decidiu o STF, quando negou a denúncia criminal pelo crime de racismo com mesmo motivo (STF, 2018).

Barreto (2020) diz que esta é uma estratégia tópica das organizações racistas, que autoapresentam-se positivamente e outroapresentam negativamente, e que pretende indicar polarização social, fazendo uso de sarcasmo, utilizando como referência o peso através do acionamento do termo “arroba” que era utilizado pelos negociadores de escravos e, ainda hoje, de bovinos, principalmente porque faz referência que cada quilombola pesava sete arrobas, quando cada arroba equivale a 105 quilos, assim, referindo-se aos negros como animais. O racismo se opera na sua estrutura discursiva através do humor, da ironia e da vagabundagem para estereotipar o negro, o discurso que animaliza o negro se evidencia ainda pela palavra “procriar”, reduzindo as relações humanas a meras funções biológicas, do mesmo jeito que se refere comumente aos bovinos (SILVA, 2020).

Episódios onde Bolsonaro se manifesta com racismo e preconceito de gênero não são novidades, como no episódio da Preta Gil, que manifestou que seus filhos não teriam como se relacionar com negras, pois não viveriam em contextos de promiscuidade<sup>267</sup>; ou da Maria do Rosário, quando chamou a deputada de “vagunda”<sup>268</sup>; ou quando chama a Ministra Meneluci de “sapatona, porque a mesma teria dito que se relaciona com mulheres e homens, e teria dito ainda que se orgulha muito da sua filha, que é gay, no mesmo vídeo Bolsonaro rechaça a proposta que quota para transexual nos concursos de professor e a inserção da temática da família LGBT nos livros escolares, indicando ainda que, quando diz: “vai ensinar o teu filho a ter como exemplo um traveco”<sup>269</sup>. Além disso, é Bolsonaro a favor do golpe militar e da tortura, indica ainda também que não acredita pela mudança pelo voto<sup>270</sup> e, ainda, quando exalta o Coronel Ultra quando vota pelo impeachment de Dilma<sup>271</sup>.

Esta classe de manifestação é o núcleo fundante do *homo demens*, evidenciando a extensão da irrazão e do delírio que vive no coração da *hubris*, essa desmedida da razão é expressa na estupidez e da desumanidade da humanidade, que deveria ser contida pelos reguladores sociais, culturais e externos, sob pena da

<sup>267</sup> Resposta de Jair Bolsonaro para Preta Gil. Disponível em: <https://www.youtube.com/embed/%20IkZv3iyZdkA?rel=0>. Acesso em: 12 abr. 2021.

<sup>268</sup> Bolsonaro (PP-RJ) x Maria do Rosário (PT-RS). Disponível em: [https://www.youtube.com/embed/atKHN\\_irOsQ?rel=0](https://www.youtube.com/embed/atKHN_irOsQ?rel=0). Acesso em: 12 abr. 2021.

<sup>269</sup> Jair Bolsonaro (PP-RJ) ofende Ministra Eleonora Menicucci (PT-MG). Disponível em: <https://www.youtube.com/embed/Do6nXV59ZzE?rel=0>. Acesso em: 27 mar. 2020.

<sup>270</sup> Bolsonaro: “Sou a favor da tortura, golpe militar, fechar o congresso nacional e matar inocentes”. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=ihvl497x37c>. Acesso em: 25 de março de 2020.

<sup>271</sup> Bolsonaro exalta Ustra na votação do impeachment em 2016. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=aL3NIWj5gy4>. Acesso em: 25 mar. 2020.

racionalidade degenerar em racionalização, sendo esta última a degeneração da primeira e responsável pela irrupção da loucura mortífera (MORIN, 2012, p. 117-128). Os esquemas mentais e discursivos de Bolsonaro são a potencialização da *hubris*, pois sonega o direito de reconhecimento da própria humanidade dos quilombolas, e das minorias como um todo, ao mesmo tempo que se regozija como o sofrimento das massas, naturalizando as dimensões de dominação e opressão.

A estrutura discursiva de Bolsonaro por lógica apresenta um contexto de condução do tema do direito quilombola e da efetivação da política quilombola como um todo, que se traduz na entrega do INCRA aos ruralistas, depois o esvaziamento recursal do órgão, que se materializa na paralização das titulações e dos financiamentos para o desenvolvimento das comunidades já tituladas. Para Morin, o rompimento dos reguladores sociais é uma permissividade para a agressividade, violência e o desejo humano (MORIN, 2012, p. 117-128), pois, no caso, os reguladores são entregues aos agressores violentos e sedentos pela realização de seus desejos, quais sejam, a terra como mercadoria e livre dos pesos humanos minoritários que as ocupam.

A Carta Capital registrou que sob o comando de Bolsonaro, a titulação quilombola cai ao menor patamar da história, sendo que a Fundação Cultural Palmares certificou, em 2019, 180 quilombos (WELLE, 2021), já em 2020, foram somente 29 (DALLABRIDA, 2021), tudo sob a presidência de Sérgio Camargo.

Ocorre que a FCP, vinculada ao Ministério da Cultura, foi criada pelo presidente José Sarney em 1988 e, em si, é um importante ator social na consolidação e avanço do direito quilombola. Nos governos pós-88 a FCP não foi focalizada e assediada pelos grupos políticos, pois sua ação ordinária é indiferente aos grandes objetivos da bancada ruralista, pois sua força política para implementar a marcha dos direitos sempre foi apagada, principalmente por seu pequeno espaço orçamentário.

Sua função básica é

[...] promover e preservar a cultura afro-brasileira. Preocupada com a igualdade racial e com a valorização das manifestações de matriz africana, a Palmares formula e implanta políticas públicas que potencializam a participação da população negra brasileira nos processos de desenvolvimento do País. (FCP, 2013).

Dessa forma, os objetivos estão vinculados ao combate ao racismo, promoção da igualdade, valorização da cultura negra, com fim de expandir a cidadania no

exercício dos direitos individuais e coletivos, com reconhecimento e respeito à diversidade do povo brasileiro. (FCP, 2013).

Enquanto promoção das políticas públicas a FCP financia, através de editais, inúmeros projetos voltados para as finalidades de preservação do patrimônio cultural material e imaterial afro-brasileiro, quais sejam, arqueológico, paisagístico, etnográfico, histórico, belas artes e artes aplicadas. Divididos esses tantos em acervos imóveis (núcleos urbanos e sítios arqueológicos, por exemplo) e móveis (coleções arqueológicas, acervos museológicos, documentais, bibliográficos, arquivísticos, videográficos, fotográficos e cinematográficos). (FCP, 2013).

Na FCP, o DPA (Departamento de Proteção ao Patrimônio Afro-brasileiro) é o responsável pela certificação de reconhecimento de comunidades quilombolas, que recebe os pedidos oriundos de comunidades que se autorreconhecem como remanescentes quilombolas, para isso há um procedimento interno para efetivação do registro.

No relatório de gestão de 2011, a FCP reuniu-se com diversas comunidades quilombolas para tratar sobre questões de conflitos locais e atos de violência, sobre incentivo e geração de renda, sustentabilidade entre outros focos (RELATÓRIO, 2011, p. 31). É incumbência da FCP a assessoria jurídica as comunidades quilombolas, quando turbadas na posse de seu território, e a formulação dos planos de etnodesenvolvimento das comunidades tituladas.

Como um dos eixos de ação a FCP visa à inclusão e sustentabilidade das comunidades quilombolas, para isso financia pesquisas, estudos, levantamentos sobre patrimônio afro-brasileiro.

A FCP ordinariamente é dirigida por pessoa engajada no movimento negro e sensíveis as suas pautas, tendo referenciado sempre as representações construídas pelo histórico de luta do negro na sociedade brasileira.

Dessa maneira, a FCP, pelo papel e pelo que diz se propor, deveria ser ator importante no debate público de expansão dos direitos étnicos, tendo como missão o fortalecimento dos movimentos sociais e incentivo das comunidades a se organizarem. Contudo, nem sempre é o que acontece, principalmente desde o início do governo Temer que a enfraqueceu, até seu apagamento pleno com Bolsonaro. Vale destacar que a FCP não se apresentou como *amicus curiae* na ADIn 3.239,

somente realizou pedido de audiência pública, o que é uma atuação muito acanhada para um órgão que deveria ter mais protagonismo.

Vale lembrar que o certificado de reconhecimento que expede às comunidades é documento essencial para iniciar os trabalhos de titulação no INCRA, espécie procedimental que está, atualmente, estagnada.

É inegável que sua atuação da FCP para o campo é importante, a qual deveria adensar-se ao debate público ao lado dos movimentos sociais, principalmente porque a lei lhe dá atribuição de assistente das comunidades no pós-titulação. A FCP deveria ocupar um papel no campo e ajudar os movimentos sociais a criar ruídos no sistema, a criar brechas para buscar novas conquistas aos movimentos sociais.

Em consulta atualizada, no item apresentação do site da FCP, podemos identificar um texto mais acanhado em relação a suas próprias funções, indicando que busca promover políticas culturais igualitárias e inclusiva, que certifica as comunidades de quilombos, fomenta a cultura negra e apoia a difusão do ensino da história da África e dos afro-brasileiros nas escolas, comprometendo-se ainda a combater o racismo (FCP, 2021). Nos parece que de uma autoexpressão de órgão ativo, passou para uma descrição mais passiva e de acompanhamento.

Temer deu a FCP a Erivaldo Oliveira da Silva, administrador e sem vínculos com os movimentos sociais que sempre ocuparam o órgão, depois Sérgio Camargo piorou o contexto e perfil da FCP. Contudo, este último sim representou um golpe ao órgão, tendo dispensado negros com reconhecida trajetória de diversos cargos, tendo indicado, por telefone, que precisaria “montar uma nova equipe de extrema direita” (BATISTA, 2020). Camargo já manifestou publicamente que a escravidão foi “benéfica para os descendentes”, considerando inclusive que o movimento negro é “escória maldita”, tendo indicado ainda que não acredita em racismo estrutural, vez que ele seria “circunstancial” (WELLE, 2020), trata-se em verdade de um presidente negro de direita e racista no comando da FCP. Ocorre que o cenário de pandemia consolidou o desaparecimento da FCP, que só apareceu no cenário nacional para defender o fim do dia da consciência negra, já que o feriado causaria danos financeiros ao país, tendo ainda extinguido sete órgãos colegiados da FCP.

No governo de Bolsonaro, o desprestígio ao negro e quilombola se materializa em diversas instâncias, como na exclusão de seis representantes do movimento negro no Conselho da Igualdade Racial, entre outros vinculados a CUT e a UNE. Os seis

membros excluídos faziam parte da Coalizão Negra por Direitos, tendo sido indicado outros membros que não fazem parte da coalizão que pediu impeachment de Bolsonaro. Trata-se, portanto, de um direto ato de represaria e esvaziamento das instâncias de representação do movimento negro. (CATACRALIVRE, 2020).

Depois, em 2020, quando se se instaura um contexto de pandemia, o governo federal ignora as comunidades quilombolas e qualquer auxílio para as mesmas, a CONAQ, junto com PT, PC do B, Psol, PSB e Rede tiveram que ingressar com Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) para incluir os quilombolas no quadro de prioridades para votação e para as suspensões dos despejos de comunidades durante a pandemia (OLIVEIRA, 2021), que foi julgada procedente, determinando que o governo federal elabore e apresente plano específico considerando as comunidades quilombolas na fase prioritária (STF, 2021). Com isto, no dia 9 de abril de 2021, o governo federal informou, através do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, que investirá 1,4 milhões de reais em ações, com previsão de vacinação de pelo menos 1.1 milhões de quilombolas acima de 18 anos, além de liberação de recursos para pagamento de auxílio emergencial a essa população e entrega de 440 mil cestas básicas, através do PNAE (Programa Nacional de Alimentação Escolar). (AGENCIA BRASIL, 2021).

A pandemia representou para os quilombolas um verdadeiro processo de abandono do Estado, que tem optado em diversas partes do país pelo autoisolamento como forma de barreira sanitária, além disso, a maioria das comunidades vivem da agricultura, então vem ficando a mercê da insegurança alimentar, já que não conseguem se locomover para comercializar seus produtos e, ao mesmo tempo, muitos tiveram o benefício negado (SILVA, SILVA, 2020). No site “Quilombo Sem Covid”, em dados atualizados em 11 de abril de 2021, contabilizam-se 5302 casos de Covid, com 252 mortes registradas e, ainda, 1476 casos monitorados.

Em junho de 2020, o Congresso Nacional sancionou a lei 1142/2020, que previa ações específicas para as comunidades quilombolas, o qual o presidente aprovou com 22 vetos, que eram nucleares para a garantia básica de sobrevivência, como acesso à água potável, distribuição de material de higiene pessoal, entre outro, o que expressa perspectivas de uma necropolítica, que pela omissão vai exterminar os quilombolas pelo abandono, tornando mais desesperados os contextos que já eram invisibilizados. (NETO, 2021).

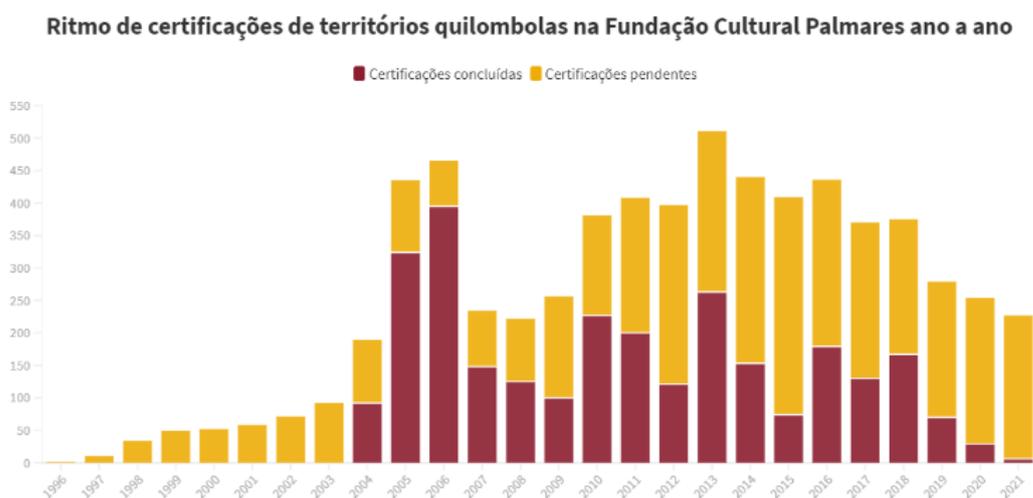
Gilvânia Silva (2020), citada por Guimarães, diz que quando morre uma mulher quilombola, morre com ela parte da história que não está escrita nos livros, “é a história da memória que vai embora com aquele corpo”. As comunidades quilombolas estão vivendo momentos de grande privação, que estão com dificuldade de acesso à água potável, álcool em gel, agravando ainda mais aqueles contextos onde a energia é de má qualidade, assim como a internet, o que impede até que acompanhem o andamento do ensino pela internet.

É no governo Bolsonaro que se registra a menor marcha dos processos de certificação e titulação quilombola desde a sua fundação. No estudo “Direito à terra quilombola em risco”, produzido pela ABRAJI (Associação Brasileira de Jornalismo Investigativo), com financiamento da FordFundation, tendo publicado seus resultados em abril de 2021, com dados atualizados até fevereiro de 2021. Neste relatório, são apresentadas tabelas e estatísticas que demonstram que atingimos os menores índices de certificações e titulações quilombolas desde o primeiro marco regulatório do INCRA em 1995.

A primeira tabela, a seguir exposta, podemos verificar a expansão das pendências de titulação em relação aquelas certificações concluídas pela Fundação Palmares. Vejamos:

**Quadro 5:** Certificação Territórios Quilombolas

**Gráfico 1.** Ritmo de certificações de territórios quilombolas pela Fundação Cultural Palmares ano a ano<sup>1</sup>



**Fonte:** Achados e pedidos, 2021, p. 15

Esse contexto pode ser melhor aferido se os determinarmos em números médios de certificações por ciclos de governos, o que veremos na próxima tabela:

**Tabela 5:** Certificações por governo**Tabela 1.** *Certificações de territórios quilombolas por governo<sup>2</sup>*

Governo	Certificações	Dias no cargo	Média de certificações por ano
Lula I (2003-2006)	811	1460	202,9
Lula II (2007-2010)	600	1460	150,1
Dilma I (2011-2014)	737	1460	184,4
Dilma II (2015-2016)	98	496	72,2
Temer (2016-2018)	452	963	171,4
Bolsonaro (2019-)	105	766	50,1

**Fonte:** Achados e pedidos, 2021.

Já em relação as titulações efetivadas, a presidente Dilma realizou 7 titulações por ano, enquanto Bolsonaro 1,5 por ano até o presente (já que somente titulou 3 comunidades quilombolas). Já em relação a marcha dos procedimentos administrativos de reconhecimento, delimitação e titulação dos territórios quilombolas, o governo Temer, entre 2016 a 2018 lançou 68 editais para confecção de RTIDs e reconheceu as delimitações territoriais a partir de 40 portarias editadas, de outro lado, entre 2019 e 2019, no governo Bolsonaro foram lançados 12 editais de RTID e somente 3 portarias foram editadas, isto representa em decréscimo de 71% no movimento dos procedimentos de titulação em relação ao governo Temer (ACHADOS E PEDIDOS, 2021).

Com esses dados podemos verificar que há um processo de paralização da política de titulação quilombola, com cortes orçamentários e retração na marcha dos procedimentos, o que é compatível com a valoração do direito imputada pelo governo federal sob o comando do presidente Bolsonaro, que busca inviabilizar o direito através de seu esvaziamento sistemático.

Além disso, o INCRA lançou, pela portaria conjunta do MA e do INCRA, em 2 de dezembro de 2020, o Programa Titula Brasil, depois, em 2021, pela instrução normativa 105 do INCRA, o regulamentou.

Art. 1º - O Programa Titula Brasil, criado pela Portaria Conjunta nº 1, de 2 de dezembro de 2020, da Secretaria Especial de Assuntos Fundiários - SEAF/MAPA e do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - Incra, cujas diretrizes são indicadas na Portaria nº 26, de 4 de dezembro de 2020, da Secretaria Especial de Assuntos Fundiários, tem como objetivos:

I - ampliar a regularização e a titulação nos projetos de reforma agrária do Incra ou **terras públicas federais sob domínio da União ou do Incra passíveis de regularização fundiária;**

II - expandir a capacidade operacional da política pública de regularização fundiária e de titulação;

III - agilizar processos, garantir segurança jurídica, reduzir custos operacionais e, ainda, gerar maior eficiência e celeridade aos procedimentos de regularização fundiária e titulação;

IV - reduzir o acervo de processos de regularização fundiária e titulação pendentes de análise;

V - auxiliar na supervisão dos ocupantes em projetos de assentamento; e

VI - fomentar boas práticas no federalismo cooperativo com os municípios.

Este é por excelência uma iniciativa nociva a democratização da terra no Brasil e passa para os municípios, que já são financeiramente mais frágeis, responsabilidade sem qualquer contrapartida financeira, onde a contrapartida do INCRA é só de acompanhamento e treinamento. À primeira vista ele ataca aos projetos de assentamento e reforma agrária, contudo, o que preocupa na questão quilombola é a abertura semântica dada no inciso primeiro, que diz “ou do Incra passíveis de regularização fundiária”, em suma, isto é um cheque em branco para terceirização total, já que o território quilombola é uma espacialidade que comporta interpretação como terra que deve ter regularização fundiária e que está sob a competência do INCRA.

O programa foi apelidado pelos ambientalistas de “Invade Brasil”, que terceiriza aos municípios as titulações nas terras da União. Justifica que o feito reduziria os custos e daria maior celeridade/eficiência operacionais, os quais devem ser operacionalizados a partir de ACT (Acordos de Cooperação Técnica), sem previsão de repasses de recursos. O programa será executado por núcleos (NMRF – Núcleo Municipal de Regularização Fundiária) criados pelas prefeituras, que indicarão técnicos para vistoria e checagem local, os quais serão treinados de forma online. A Confederação dos Trabalhadores no Serviço Público Federal (CONDSEF) e a Confederação Nacional das Associações dos Servidores do INCRA (CNASI), afirmam que este programa aprofunda a crise e o desmonte da autarquia (INCRA). O

idealizador do programa, que assina o mesmo conjuntamente com o presidente do INCRA, é o já conhecido ruralista Nabhan<sup>272</sup>, que é Secretário Especial de Assuntos Fundiários do MAPA (GIOVANAZ, 2021). Agora o que preocupa é como isto vai incidir no processo de titulação quilombola, ou melhor, como essa nova possibilidade estrutural de repasse de competência vai impactar no já paralisado processo de regularização fundiária quilombola.

Contudo, a perspectiva de um programa que tenha a contribuição de Nabhan não são positivas para os quilombolas, já que este é um dos principais ator-vetor de ódio e conflito no campo. Cida de Oliveira diz que se trata de um programa para acelerar a titulação de terras e da grilagem, tendo ressaltado que Nabhan foi ferrenho defensor da conhecida “MP da grilagem” em 2019, e tratava da titulação agrária pela autodeclaração e que caducou por falta de apreciação do Congresso Nacional. Cida ainda destaca que esta política somente vai beneficiar os ricos locais, pois as prefeituras não tem pessoal, instrumentos, orçamento e gestão para operacionalizar a política, devendo é fortalecer o INCRA para viabilizar o trabalho (OLIVEIRA, 2020). Nabhan é um defensor da liberação do porte e comércio de armas no Brasil, defendendo a vende de armamentos pesados a população civil:

Em julho de 2003, uma reportagem do Estadão mostrou um grupo de homens da milícia, encapuzados e com fuzis em punho. Dias depois, um fazendeiro próximo a Nabhan foi preso em flagrante pela Polícia Federal por porte ilegal de armas. Ele afirmou que parte do armamento pertencia ao hoje secretário. O preso afirmou ainda que a reportagem havia sido feita em uma das fazendas de Nabhan Garcia, a São Manoel. Segundo ele, o próprio Nabhan aparecia na foto junto aos milicianos - ele seria o quinto da esquerda para a direita, com o rosto coberto, como os outros, usando um boné da Mercedes-Benz. (FUHRMANN, 2020).

O Jornal Nacional de São Paulo, em 2003, publicou a matéria “Exército particular está a postos no Pontal”, quando grupo de fazendeiros se apresentam armados com fuzis para resistir a invasão do MST (CAMPELO, 2018), dias depois um fazendeiro próximo a Nabahn foi preso e parte do armamento era deste (FUHRMANN, 2019).

Nabhan é ainda responsável pela demissão do presidente da FUNAI em 2019, o general da reserva Franklimberg de Freitas, que revelou que sua demissão foi

---

<sup>272</sup> Já identificamos este ruralista no capítulo 3 da parte 1 desta tese.

exigência de Nabhan, quando pressionou o órgão por cargos e este teria resistido (SANTOS, 2019h), além disso, Nabahn diz que no Governo Bolsonaro a reforma agrária e as demarcações serão passadas a limpo (ESTADÃO, 2019). Assim sendo, sua trajetória ligada ao agronegócio e contrário as pautas étnicas, lhe coloca diametralmente em polo contrário, então, quando se cria uma política indefinida, sem muitas diretrizes e organização, os seus idealizadores nos dão uma noção qual a guinada que ela pretende operar na gestão da coisa pública.

Em fevereiro de 2021, o Serviço Federal de Processamento de Dados (SERPRO) lançou aplicativo do programa, pautado no discurso da automatização e desburocratização da regularização fundiária, ajudando a reconhecer, de acordo com Nabahn, “o direito daquelas famílias que colonizaram o Brasil” (INCRA, 2021a). No dia 04/04/2021 o INCRA firmou o primeiro acordo de cooperação, que foi com a prefeitura de Jesuíta/PR (INCRA, 2021c), já no dia seguinte, o INCRA já tinha assinado com as prefeituras de Brasilândia do Sul/PR e Formosa do Oeste/PR (INCRA, 2021d). Depois, dia 14/04/2021 o INCRA noticiou que 605 prefeituras pediram adesão ao Programa Titula Brasil, com destaque para 67 prefeituras no Mato Grosso, seguido por Bahia e Paraná com 61 cada. Assim, pelo programa, a prefeitura deve pedir adesão pelo site do INCRA (INCRA, 2021b). O INCRA indica ainda que quase duas mil prefeituras estão aptas a fazer o cadastro (AGRO EM DIA, 2021).

Neste contexto, estamos frente a uma situação de colonização do Estado por classes superiores, no caso, os ruralistas, que, na concepção de Morin, aproveitam-se das estruturas do Estado, onde canalizam a arrogância, o luxo e o arbitrário das elites no poder, que tem prazer pela dominação das classes inferiores, submete-as ao suplício proposital. Contudo, essa dominação não é direta, ela demanda o manuseio do Estado pela política, onde, até na democracia, são necessários chefes que se desenham discursivamente como serventes da sociedade, contudo, tornam-se, em verdade, parasitas que se apropriam pessoalmente do poder (MORIN, 2012).

Estas elites do agronegócio colonizaram as estruturas do Estado, levando-nos a um momento em que a política quilombola restou paralisada por completo, não há procedimento de titulação, assim como não há orçamento e tampouco intensão política para concretizar direitos étnicos no Brasil, ao mesmo tempo o INCRA passa por um processo de enxugamento, o que inviabiliza a realizações de seus objetivos. Em verdade, em termos de necropolítica, o abandono do estado a política quilombola

é uma estratégia de deixar e fazer morrer, seja em termos simbólicos-culturais, seja em termos físicos, relegando-as a insegurança alimentar, de saúde, etc.

## CONCLUSÕES

O que podemos identificar com o apurado até agora é que o acionamento da corte constitucional é uma via de polarização e alteração, ou ainda, adição, das possibilidades de luta por direitos. O acionamento do STF para a disputa interpretativa do sistema legal confere ou restringe direitos e é uma estratégia paralela e não exclusivista dos atores sociais na disputa por direitos, processada como mais um elemento do campo e acionada como chave de reequalização da distribuição das forças hegemônicas neste.

Os atores sociais então articulam-se para se adequar às diretrizes e demandas da luta judicial, que deve ocorrer dentro de um universo linguístico próprio, onde há regras específicas para o jogo. Assim, os interesses, as posições e as inclinações ideológicas precisam assumir, na linguística jurisdicional, adensamentos normativos, ou seja, as posições devem ser justificadas a partir de leis, artigos, diplomas legais, técnicas hermenêuticas e orientações jurisdicionais. É aí que o expert/perito do universo jurídico ganha protagonismo e assume uma condição de única voz, com posição que detém exclusividade de fala e está habilitada a ser escutada. Há então um processo de silenciamento das partes, que no processo só se comunicam através de interpretes e tradutores.

Contudo, de acordo com as conexões de sentidos que são produzidas pelos advogados dos atores sociais que se apresentam, os grupos de interesses vão se desenhando no processo, convergindo para conclusões e entendimentos finalísticos, o que pode ser captado pelos vestígios que vão sendo deixados pelos atores no desempenho de suas performances. De outro lado, os atores sociais articulam-se em grupos de interesses que se expressam politicamente em diversos campos, seja no caso, pelo protagonismo ruralista, principalmente via parlamentares para resistir ao direito quilombola, os quais se alinham aos grupos econômicos ligados ao agronegócio, de um lado, e, de outro, por uma massa de sujeitos alinhado aos interesses das minorias étnicas, que detém, no caso, múltiplas faces e estruturas organizativas, já que são sujeitos muito diversos, mas que se alinham na pauta, pois são partidos políticos, comunidades quilombolas, associações não-governamentais,

pessoas jurídicas de direito público e privado, que se apresentam na ADIn 3.239 para defender o decreto 4.887.

Certo é que os atores sociais que se apresentaram pela inconstitucionalidade do direito quilombola são forças que se alinham pela maior disponibilidade, a partir de uma perspectiva mercantilista e liberal, das terras no então mercado privado da terra, elemento este que subjaz todas a articulação da bancada ruralista, não só na questão quilombola, mas também na questão indígena e das comunidades tradicionais como um todo, além de orientar sua atuação no Congresso Nacional e na colonização da máquina pública, a partir da pressão por lobby por cargos de gestão e controle de órgãos e postos públicos chaves.

Nos parece que a discussão epistemológica na primeira parte foi importante para apresentar os marcos interpretativos pelo se observou o tema e se desenhou o objeto. Assim, quando optamos em olhar o contexto, não pelas ferramentas positivistas e por metodologias que se operam unicamente no universo jurídico, criamos pontos de vista alternativos. Então é possível descortinar, pelo menos em parte, algumas janelas antes fechadas no campo jurídico e nas Ciências.

De um lado empreendemos neste estudo um esforço para abrir os códigos do normativismo às Ciências Sociais, que costuma criticá-lo sem, contudo, entender as operações cognitivas próprias do Direito. Com isto, estamos tentando indicar que a brecha de ineditude deste trabalho está relativamente dada a depender da posição que o leitor está localizado no campo acadêmico. De outro lado, quando traçamos o caminho epistemológico das teorias sociológicas e antropológicas, estamos criando um universo estranho e desafiador ao jurista, que está acostumado a operar nos signos binários do Direito, então a sociologia jurídica passa a ser a ponte de entrada para o jurista acessar as Ciências Sociais. Desse modo, para um leitor de matriz formativa jurídica, a leitura do texto vai imprimir alguns desafios cognitivos para associar o normativismo ao fundamento empírico e teórico de outro campo. Ao cientista social, que está acostumado a ver o mundo a partir das relações sociais travadas no universo empírico e a teorizar a partir das regularidades encontradas no real, será desafiado a compreender os processos de racionalização a partir do normativismo, que não necessariamente conversa de forma síncrona com o mundo real. Enquanto que o Direito se opera a partir de um paradigma do dever ser, sempre apontando para o futuro, visualizando e representando universos desejantes e

descritos nas normas jurídicas, o cientista social tem seus olhos voltados para o agora e para a condução da vida social em diálogo síncrono. Nos parece que a temperança de um campo para com o outro pode ser um bom equalizador para discutir questões entre o passado, o presente e o futuro, desde que estejam, ambas perspectivas, abertas a interações dialógicas. Tudo isto é dito para indicar e justificar a extensão do presente trabalho, pois trabalhar no campo interdisciplinar é sempre muito mais trabalhoso, pois o público alvo e o perfil do leitor é mais heterogêneo, além de apresentar necessidades plurais que são difíceis de conformar plenamente. Creiamos que encontrar o ponto nuclear que satisfaça ambas as demandas, sem com isto ser enfadonho, seja talvez um dos maiores desafios desta tese, ou seja, instigar múltiplos perfis acadêmicos a partir de um ponto comum de encontro entre demandas e necessidades.

Então, com a tratativa conceitual mais alongada na primeira parte, pretendemos apresentar um debate metodológico que contornou o objeto e o situou entre campos. Com isto, sentimos a necessidade de ingressar em um debate conceitual no campo dos direitos humanos e da própria definição do campo jurídico, buscando entender as operações cognitivas pelo qual este se opera, já que as análises da luta pelo direito quilombola que iríamos enfrentar nos momentos posteriores atravessaria esta racionalidade própria, ou ainda, a vida de carne e osso passaria pela conformação e grade de conversão de linguagem.

Nos lançamos então na empreitada de construir um objeto sociológico no interior no campo jurídico, com isto, focalizamos nos atores sociais sem abandonar os marcos normativos. Tivemos que enfrentar uma epistemologia dos movimentos sociais, seguido de um trabalho de preenchimento empírico vinculado à questão quilombola, através da identificação dos sujeitos reais que se articulam na defesa e busca destes direitos. Assim, penetrando no esforço do real, tivemos que explorar os atores sociais antagonistas aos quilombos, com isto buscamos identificar a bancada ruralista, mapeando interesses e suas ações no campo de disputa em relação ao mesmo objeto. Estes sujeitos apareceram depois no interior do processo com ações performatizadas.

Ainda na primeira parte, no seu momento final, nos aventuramos em um debate epistemológico que migrou para o campo antropológico, principalmente para discutir questões ligadas ao universo da cultura, momento no qual tratamos de temas

relacionados a identidade étnica e como este debate se conforma na questão quilombola. A partir daí sentimos a necessidade de discutir núcleos conceituais que entendemos ser fundamentais para o avançar do estudo,. Foi quando tratamos a questão dos movimentos de preenchimento do conceito de quilombo a partir de processos de flexão de significado, onde elementos relacionados à territorialidade e à autodefinição foram epistemologicamente fundamentados, o que foi importante depois, na segunda parte, para entender o aparecimento normativo destas categorias no corpo jurídico, comumente apresentadas de forma divorciada.

Quando passamos para a segunda parte do trabalho, encontramos um conjunto de categorias elementares do campo jurídico, e que seriam, em verdade, os elementos estruturantes das regras do jogo pelo qual o direito seria disputado, ou seja, apresentamos as regras de condução do procedimento jurídico, principalmente a partir da elucidação de questões como controle de constitucionalidade, remédios constitucionais e *amicus curiae*, que seriam depois acionadas quando da terceira parte, quando o processo ganharia forma e os atores nele seriam posicionados, delineando posições estratégicas e expondo o delineamento de seus interesses.

É no final da segunda parte que fizemos um grande esforço interpretativo do direito quilombola, buscando operacionalizar as técnicas da hermenêutica constitucional para aplicar uma interpretação a essa classe de direitos, a partir do sistema principiológico disponível no próprio sistema jurídico brasileiro, determinando ainda as pontes conectivas do direito interno para com o sistema internacional de direitos humanos. Com isto, buscamos dar forma ao direito, indicando já aquilo que entendemos como ser a melhor e mais razoável interpretação possível a ser imputada ao contexto. De outro lado, não nos esquivamos de apresentar os fundamentos concorrentes, permitindo que o leitor pudesse analisá-los de primeira mão e formar, inclusive, outros caminhos interpretativos.

Registre-se que pretendíamos, naquele momento, articular o conhecimento interdisciplinar que estávamos erigindo, com o fito de apresentar as conexões possíveis, e que, por vezes, são invisibilizadas e maquiadas pela ideologia/interesses ou pela falta de treinamento do olhar. E dissemos para pontuar que o conhecimento jurídico, que se pretende autônomo e independente, é, em verdade, um mecanismo internalizador dos conhecimentos antropológicos já consolidados no campo acadêmico sobre a questão, principalmente no que se refere às matrizes conceituais

de territorialidade e autoatribuição que, embora pareçam artefatos tradicionais, leia-se antigos, no campo do direito, são confeccionados mais recentemente do que se imagina.

A última parte do trabalho é onde o acionamento de várias técnicas analíticas se encontram, primeiro por um claro e denso esforço descritivo em um processo judicial de cerca duas mil e quinhentas páginas e mais de três dezenas de atos sociais, que convergem para disputar a interpretação jurídica do direito quilombola na mais alta corte constitucional. Com isto, descrevemos argumentos e a estrutura das manifestações dos atores sociais, adotando, inclusive, conversões aglutinadoras, buscando evitar repetições reiteradas que são costumeiras no *modus operandi* do jurista, o qual cremos ter parcial sucesso, pois é difícil se esquivar da própria condição postural do campo, pois o feito caracteriza a própria condição estrutural deste.

No percurso desta descrição, além de identificar os atores sociais e seus argumentos, buscamos ainda indicar quem são os representantes que se apresentam nos processos, pois alguns deles são, além de advogados ou promotores, verdadeiros ativistas políticos, que atuam não só como tradutores e representantes dos atores sociais, mas como sujeitos em si mesmo, como Duprat, Sarmiento, Treccani, que assinam petições, mas são sujeitos posicionados no campo.

São múltiplas as arenas em que o direito quilombola é disputado. O que podemos verificar a priori é que todos os conflitos relacionados a essa temática fazem aparecer, de um lado, as comunidades e as entidades de apoio e, de outro lado, atores sociais relacionados ao agronegócio de uma forma bastante ampla. Podemos mudar as comunidades e trocar a geografia dos conflitos étnicos que relacionam comunidades quilombolas, mas há uma questão que é quase que universal nesse contexto, o ponto nuclear é sempre a disponibilidade de terras privadas no mercado de terras.

O debate público sobre a extensão dos direitos quilombolas é travado em várias arenas, como a política, a jurídica ou institucional, nesta última, por exemplo, podemos citar as disputas no INCRA e na FCP, onde postos de controle são disputados. Com isto, as lutas apresentam fluxos e conformações diferentes em cada momento histórico e, ainda, de contorno não homogêneo em cada contexto. Alguns conflitos locais, por vezes, estão estacionados em algum ponto específico do drama social, para citar Turner (2008), mas avançam em outras arenas, como através de projetos

de leis no campo legislativo, ou no campo do direito, com uma decisão judicial, seja de manutenção ou de reiteração de posse, pela paralização ou continuidade dos procedimentos de titulação, e outros.

No campo a luta é dissimulada, é realizada entre “homens cordiais”. Contudo, é nas arenas locais, em nível concreto, que os atores se enfrentam com mais visibilidade, onde a luta é entre “[...] monstros pterodácticos, numa fúria de sangue cada vez mais demente” (MORIN, 2010b, p. 44), onde os pactos são sempre temporários, precários e descartáveis. A polarização é nítida, de um lado a bancada ruralista, de outro, os movimentos quilombolas e entidades civis variadas, além das instituições que se postam no debate de forma mais ou menos amorfas, como a FCP e INCRA, os quais não conseguem exercer suas finalidades/atribuições descritas em lei por diversas razões, mas principalmente pelas interferências do campo político na administração destes órgãos, os quais cedem aos lobbys partidários e, nesta cascata, aos interesses das bases de apoio ideológico/financeiro/classe. A luta das comunidades quilombolas é pela expansão dos direitos étnicos como processo de reparação de uma dívida de uma história de espoliação, que ainda hoje é negada por grande parte da sociedade, principalmente pressionada pelas mitigações da classe vinculada ao agronegócio.

As lutas pela defesa das “cercas” se apresentam travestidas através do discurso da defesa dos “interesses nacionais”, da garantia de liberdades e dos direitos. Com isso indicamos uma era de assédios, de massacres, sevícias cruéis e torturas insensatas contra as comunidades quilombolas que ultrapassam as lutas ideológicas. Nesta luta, a questão da mobilidade das terras é ponto central, de um lado a bancada ruralista buscando ampliar a disponibilidade das terras cultiváveis, numa lógica capitalista e mercantilista dos bens, e colocando a questão quilombola no limbo da desimportância no que se refere ao futuro/desenvolvimento da nação; de outro lado, os quilombolas destacando que a terra para eles não é uma questão de propriedade privada, mas sim condição de existência. Esta é uma luta que está longe de findar, ainda renderá muitas vidas quilombolas nos conflitos agrários, várias conexões e lobbys nos corredores do Congresso Nacional e outras tantas petições em outros processos vindouros.

A decisão da ADIn 3.239 na arena do direito em 2018 efetivamente é um marco para os direitos quilombolas, principalmente no sentido de não imputar retrocesso

para os direitos étnicos e, ao mesmo tempo, confirmar a legitimidade jurídica das demandas e das conquistas até então consolidadas, contudo, não teve o condão de ampliar a efetividade do direito para o futuro, pois as conformações no campo político de 2018 a 2021 imputaram uma sabotagem ao direito quilombola, agora com selo de constitucionalidade do decreto 4.887, através do esvaziamento orçamentário via lei orçamentária anual (LOA).

“A identidade é construída na luta e na escassez, e é este um dos fatores que unificam” (CARRIL, 2006, p. 67) os movimentos de luta, que realçam traços para demonstrar suas especificidades, suas diferenças e sua dignidade. A luta pela terra significa luta por direitos, pela resistência ao isolamento, ao banimento, à exclusão, e pelo acesso à saúde, educação, terra e vida digna.

Antes do STF concluir o entendimento pela constitucionalidade do decreto 4.887, no âmbito da justiça federal a sua constitucionalidade já compunha a jurisprudência em todas as regiões desta jurisdição, como no caso movido pela Cooperativa Agrária Agroindustrial contra o INCRA, no TRF4, o qual visava o encerramento, sem titulação, do procedimento administrativo de regularização do território do Quilombo Invernada Paiol da Telha no Paraná. Neste processo jurídico a Cooperativa alegou a inconstitucionalidade do decreto 4.887/03. Contudo, ao fim de 2013, a turma recursal decidiu pela constitucionalidade do decreto 4.887/03 e a continuidade da demarcação, destacando fatores históricos dos agrupamentos quilombolas e fazendo apontamento sobre a política nacional do branqueamento. A decisão fundamentou a constitucionalidade do decreto a partir do art. 68 do ADCT e do Pacto São José da Costa Rica, além de não visualizar obstáculo na utilização do instituto da desapropriação para a regularização dos territórios quilombolas, o que se replicou na ADIn 3.239 em contexto mais ampliado, chegando, ao fim, no mesmo entendimento.

Além disso, o direito internacional, através das jurisdições internacionais, já consolidou entendimento que exalta a Convenção 169 da OIT e sua plena aplicação à questão quilombola, como no caso dos Saramakas, da etnia Maroon, do Suriname, eles representam 12% da população do Suriname, somando atualmente cerca de 55 mil indivíduos, descendem de antigos escravos fugidos, os quais foram libertados via tratado com a Coroa Holandesa em 1762, quase cem anos antes da abolição da escravidão no Suriname. Em 2006 a AAS (Associação das Autoridades Saramakas)

notificou a violação aos seus direitos territoriais e culturais à Comissão Interamericana de Direitos Humanos da OEA contra o Estado do Suriname. A Comissão requereu ao Estado demandado explicações, tendo, em seguida, levado a questão à Corte Interamericana de Direitos Humanos. O procedimento jurídico se arrastou até que, em 2008, adveio sentença que condenou o Estado, determinando que este assegurasse os direitos coletivos a suas terras, onde sempre habitaram e têm desenvolvido seus hábitos e cultura, devendo ressarcir os Saramaka pela madeira extraída de suas terras, num fundo a ser gerido pelo povo, indicando ainda que se realizasse estudos de impacto ambiental para qualquer atividade ou concessão de projetos a ser realizado no território Saramaka. Tal decisão foi um marco para o Direito Internacional no que se refere à questão da interpretação dos direitos dos quilombolas e nos dá um panorama da inclinação internacional para tratar contextos equiparados.

Houve uma ampla mobilização de recursos, pelos atores sociais, para garantia do marco legal de um lado e pelo seu expurgo do outro. Quando se trata de propriedade privada não há limites para dimensionar a consequência das modulações possíveis, a ADIn 3.239 era um campo aberto, principalmente com o golpe de 2016 e com as novas configurações no campo.

A pretensão deste trabalho, que era realizar a tradução de um debate público que foi absorvido pela arena jurídica e mapear atores e interesses neles presentes, nos parece que foi alcançada, onde trouxemos ao leitor um debate que ocorreu sob códigos linguísticos-jurídicos homologados, que só poderiam ser lidos por peritos pares, onde os decodificamos a outros códigos paralelos, ampliando assim o auditório de acesso a informações. Talvez seja essa a maior contribuição deste trabalho, conseguir quebrar a manipulação de processos sociais que aconteciam e corriam por trás de uma bruma inacessível aos não-especialistas.

Acompanhamos o entendimento do professor Figueiredo, quando conclui que a expansão de direitos quilombolas, após a Constituição de 1988, deu-se, e permanece, no plano da política de governo. Sua estabilidade enquanto conquista permanece em aberto e está longe de estruturar-se enquanto política de Estado. Os quilombolas ainda necessitam, para verem-se reconhecidos, ou para fazer andar seus procedimentos, transitar por arranjos governamentais possíveis, buscando negociações políticas e apoio político (FIGUEIREDO, 2015), o que tem sido

inviabilizado pela onda institucional conservadora desde 2016 e, ainda, agravada pela guinada autoritária e extremista de 2019.

No mesmo sentido, há necessidade de ampliação e abertura dos códigos-fontes do direito quilombola, de modo a empoderar as comunidades para seu exercício direto. As comunidades, principalmente nos governos do PT, foram capazes de produzir uma onda de intelectuais e ativistas esclarecidos quilombolas, que assumiram novos ciclos de liderança de seus grupos e, com isto, conseguiram avançar em demandas, ainda que pontuais.

O Direito se depara com o fantasma que sempre lhe persegue, qual seja, a “insegurança jurídica”. O ideário jurídico sempre busca a segurança jurídica, que seria a condição e os métodos de fixar a dimensão e alcance das normas jurídicas, assim, todo interprete conseguiria extrair do comando normativo o mesmo conteúdo. O Direito ao mesmo tempo em que é incapaz de lidar com a manutenção do aberto, indizível, incerto e não determinável, incorpora no seu *modus operandi* a exploração política da incapacidade de fechar estes comandos. Enraizar um espaço para fixação de um conceito de quilombo aberto, sem sentido unívoco e objetivo é um desafio para o direito, e não só, é de difícil deglutição para a sua certeza postural consolidar um aberto mais ou menos sem definição, o que representa tarefa hercúlea para este campo.

No momento presente, nos parece que uma grande onda conservadora e autoritária paralisa o avanço dos direitos quilombolas, que se move ideologicamente no sentido da supressão e inviabilidade do direito étnico como um todo, e o faz através da paralização dos serviços públicos pelo esvaziamento orçamentário, como já dissemos. A grande novidade é o Programa Titula Brasil, que pela sua recente criação é ainda um cheque em branco com grande potencial lesivo, criado como presente dos ruralistas à grilagem, e ainda com abertura semântica para impactar os quilombos e a clientela da reforma agrária.

O ministro Celso de Melo citou no julgamento da ADIn 3.239, e também na ADIn 4.277, que o STF tem uma função estrutural relativa a desempenhar importante papel no plano do exercício da jurisdição das liberdades, com clara responsabilidade de proteger as minorias contra as eventuais omissões ou ações dos grupos majoritários, principalmente aqueles que são objetos e destinatários dos efeitos lesivos do preconceito, da discriminação e da exclusão jurídica. Com isto, nos parece

que a função do STF enquanto corte constitucional é configurar-se como ancora de resistência e proteção das comunidades minoritárias. E nos parece também que enquanto equalizador na luta do campo étnico, vem desempenhando esta função, já que há jurisprudência no âmbito da Justiça Federal e no próprio STF que inclinam para as garantias do direito. Embora esta proteção jurisdicional não tenha o condão de fazer direitos quilombolas se executarem no plano real, principalmente pelos efeitos que se concretizam em outras searas do campo, outros capitais simbólicos são acionados e outros balanços são formulados.

Ainda queremos apontar caminhos otimistas, pois entendemos a potencialidade dos termos resistência e revolução pelas forças sociais em movimento, esperamos delas a constituição de núcleos de resistência que constituirão novos pontos de partida, de texturas embrionárias de novas relações sociais e de uma vida diferente, de ilhotas de ações e princípios de pensamento não mutilante (MORIN, 2010b, p. 63).

O Direito geralmente é serviçal da classe dominante e hegemônica. Contudo, acreditamos em modelos protetivos de direitos sociais dentro de seu próprio seio, o qual só é possível a partir do assédio e das pressões criativas dos movimentos sociais que visam ampliar sua ocupação dos espaços do campo e reduzir a hegemonia das classes dominantes. Nos termos de Bourdieu (1989), além da dimensão simbólica, que aponta para as possíveis tomadas de decisões, há outra dimensão que aponta uma concorrência objetiva entre os atores em disputa, os quais se colocam em choque pela dominância do campo e pelo monopólio de dizer o direito. Está aí a condição fértil da ampliação das fronteiras conceituais e normativas, que dependem das ações coletivas empreendidas em ação.

## REFERÊNCIAS

ABA. Associação Brasileira de Antropologia. Grupo de trabalho da ABA sobre Comunidades Negras Rurais: documento dirigido a Fundação Cultural Palmares. **Boletim Informativo**, v. 1, 2.ed., n. 1, 1997, p. 81-2. Disponível em: [www.nuer.ufsc.br/arquivos/m-mgpefhgnff\\_boletim\\_nuer\\_1.pdf](http://www.nuer.ufsc.br/arquivos/m-mgpefhgnff_boletim_nuer_1.pdf). Acesso em: 05 mar. 2014.

\_\_\_\_\_. **Manifesto pela defesa da constitucionalidade do decreto 4887/03**, 2012. Disponível em: [www.abant.org.br](http://www.abant.org.br). Acesso em: 15 maio de 2020.

ABÉLÉS, Marc. O racionalismo posta à prova da análise. In: REVEL, Jacques (Org.). **Jogos de Escala: a experiência da microanálise**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1998.

ABREU, Kátia. Milícias do Pensamento. **Folha de São Paulo**, 01 abr. 2013. Disponível em: [www.folha.uol.com.br](http://www.folha.uol.com.br). Acesso em: 06 abr. 2021.

ACHADOS E PERDIDOS. **Direito à Terra quilombola em risco**. São Paulo: ABRAJI, Transparência Brasil. Disponível em: [https://www.achadosepedidos.org.br/uploads/publicacoes/Terra\\_Quilombola.pdf](https://www.achadosepedidos.org.br/uploads/publicacoes/Terra_Quilombola.pdf). Acesso em: 23 abr. 2021.

AGÊNCIA BRASIL. **Governo investirá R\$ 1,4 bilhões para combater Covid-19 em quilombos**. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/saude/noticia/2021-04/governo-investira-r-14-bi-para-combater-covid-19-em-quilombos>. Acesso em: 12 abr. 2021.

AGRO EM DIA. **Incra: quase 2 mil municípios já estão aptos a aderir ao Programa Titula Brasil**, 11 fev. 2021. Disponível em: <https://agroemdia.com.br/2021/02/11/incra-quase-2-mil-municipios-ja-estao-aptos-a-aderir-ao-programa-titula-brasil/>. Acesso em: 14 abr. 2021.

ALMEIDA, Alfredo Wagner Berno de. As comunidades quilombolas entre os novos significados de território e o rito de passagem da “proteção” ao “protecionismo”. In: OLIVEIRA, Osvaldo Martins de. **Direitos quilombolas & dever do Estado em 25 anos da Constituição Federal de 1988**. Rio de Janeiro: ABA, 2016.

\_\_\_\_\_. Medo de compreender? Ampliação da ação conservadora em domínios que os pensadores críticos imaginavam ter exclusividade. In: **40º Encontro Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais**, 2016.

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

\_\_\_\_\_. **Terras de quilombos, terras indígenas, “babaçuais livres”, “castanhais do povo”, faxinais e fundos de pastos: terras tradicionalmente ocupadas**. 2. ed. Manaus: PPGSCA-UFAM, 2008.

\_\_\_\_\_. **Quilombos e as novas etnias**. Manaus: UEA Edições, 2011.

ALMEIDA, Eloísa Machado de. Capacidades institucionais do amici curiae no Supremo Tribunal Federal: acessibilidade, admissibilidade e influência. In: **Revista Direito e Praxis**, v. 10, n. 1, 2019, p. 679-707.

ALMEIDA, Sílvio. **O que é racismo estrutural?** Belo Horizonte: Letramento, 2018.

ALONSO, Angela. Repertório, segundo Charles Tilly: História de um Conceito. In: **Sociologia & Antropologia**, v. 2, n. 3, 2012, p. 21-41.

AMAZONAS. **Constituição do Estado do Amazonas**. 05 out. 1989.

ANDRADE, Lúcia. TRECCANI, Girolamo. Terra de quilombo. In: LARANJEIRA, Raymundo [Org]. **Direito agrário brasileiro hoje**. São Paulo: LTr, 2000.

ANGUIE, Anthony. Hacia un Derecho Internacional Poscolonial, In: **Derecho y Crítica Social**, v. 2(1), 2015, p. 71-99.

ARAGÃO. Murillo de. A ação dos grupos de pressão nos processos constitucionais recentes no Brasil. In: **Revista de Sociologia e Política**, n. 6-7, 1996. Disponível em: <https://core.ac.uk/download/pdf/328069437.pdf>. Acesso em: 6 mar. 2021.

ARRUTI, José Maurício Andion. A emergência dos “Remanescentes”: notas para o diálogo entre indígena e quilombolas. In: **Mana**, v. 3, ed. 2, 1997, p. 7-38.

\_\_\_\_\_. CRUZ, Cássio. PEREIRA, Alexandre *et al.* O impacto da Covid-19 sobre as comunidades quilombolas. **Informativos desigualdades raciais e Covid-19**, AFRO-CEBRAP, n. 6, 2021. Disponível em: <https://cebrap.org.br/wp-content/uploads/2021/01/Informativo-6-O-impacto-da-Covid-19-sobre-as-comunidades-quilombolas.pdf>. Acesso em: 13 mar. 2021.

\_\_\_\_\_. Entre campo e cidade: quilombos, hibridismos conceituais e vetores de urbanização. In: OLIVEIRA, Osvaldo Martins de. **Direitos quilombolas & dever do Estado em 25 anos da Constituição Federal de 1988**. Rio de Janeiro: ABA, 2016.

\_\_\_\_\_. Etnicidade. In: SANSONE, Lívio. FURTADO, Cláudio Alves. **Dicionário crítico das ciências sociais dos países de fala oficial portuguesa**. Salvador: eDUFBA, 2014.

\_\_\_\_\_. **Mocambo**: antropologia e história do processo de formação quilombola. Baurú: Edusc, 2006.

\_\_\_\_\_. Quilombo. In: PINHO, Osmundo Araújo. SANSONE, Lívio. **Raça**: novas perspectivas antropológicas. 2. ed. Salvador: Edufba, 2008, p. 315-350.

ASTETE, Rodrigo Calderón. Derechos, Seducción y Poder: A proposito de las luchas por los derechos humanos y la transformación social. In: MOURA, Marcelo de

Oliveira (Org). **Irrompendo no real**: escritos de teoria crítica dos direitos humanos. Pelotas: EDUCAT (Editora da Universidade Católica de Pelotas), 2005, p. 69-108.

BAHIA. **Constituição do Estado do Bahia** de 05 out. 1989.

BALIBAR, Etienne. Racismo y nacionalismo. In: BALIBAR, Etienne. WELLERSTEIN, Immanuel (Org). **Raza, nación y clase, Raza, nación y classe**. IEPALA, 1991b, p. 63-109.

\_\_\_\_\_. Sobre la política de los derecho humanos. In: Derecho & Crítica Social: **Revista Académica Internacional Y Multidisciplinar**, DOC1(2), 2016. Disponível em: <https://derechocriticasocial.files.wordpress.com/2017/01/balibar-politica.pdf>. Acesso em: 23 abr. 2021.

\_\_\_\_\_. WALLERSTEIN, Immanuel. Existe um neoracismo? In: **Raza, nación y classe**. IEPALA, 1991a, p. 31-48.

BANDEIRA, Maria de Lourdes, **Terras negras**: invisibilidade expropriatória, In: Textos e debates: terras e territórios de negros no Brasil, Florianópolis: UFSC, Ano 1, n. 2, 1991, p. 7-24. Disponível em: [www.nuer.ufsc.br/arquivos/v-vkqbgspyxv\\_textos\\_e\\_debates\\_no\\_2.pdf](http://www.nuer.ufsc.br/arquivos/v-vkqbgspyxv_textos_e_debates_no_2.pdf). Acesso em: 04 mar. 2014.

BARCELOS, Eduardo Álvares da Silva. BARRIEL, Maycon Cardoso. Práticas Institucionais e grupos de Interesse: A geograficidade da bancada ruralista e as estratégias hegemônicas no parlamento brasileiro. In: **Anais do XIX Encontro Nacional de Geografia Agrária**. São Paulo, 2009, p. 1-32.

BARRETO, Ricardo de Macedo Menna. Comunidades quilombolas, racismo e ideologia no discurso de Jair Bolsonaro. In: **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, v. 10, n. 2, ago. 2020, p. 700-722. Disponível em: <https://www.publicacoes.uniceub.br/RBPP/article/view/6718>. Acessado em 20 de mar. 2021.

BARROSO, Luís Roberto. **Interpretação e aplicação da Constituição**. São Paulo: Saraiva, 1996.

\_\_\_\_\_. **O controle de constitucionalidade no Direito brasileiro**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

BARTH, Fredrik. **Apresentação**: os grupos étnicos e suas fronteiras. A análise da cultura nas sociedades complexas. Rio de Janeiro: Contra Capa Livraria, 2000.

BASSI, Bruno Stankevicius. Nova frente parlamentar da agropecuária reúne 257 deputados e senadores; com 25, PSL de Bolsonaro só fica atrás de PP e PSD. In: **Observatório do Agronegócio no Brasil (deolhonosruralistas)**. 2019. Disponível em: <https://deolhonosruralistas.com.br/2019/03/22/nova-frente-parlamentar-da-agropecuaria-reune-257-deputados-e-senadores-com-25-psl-de-bolsonaro-so-fica-atras-de-pp-e-psd/>.

BATISTA, Vera. Presidente da Fundação Palmares demite funcionários negros por telefone. **Estado de Minas**. 26 fev. 2020. Disponível em: [https://www.em.com.br/app/noticia/politica/2020/02/26/interna\\_politica,1124519/presidente-da-fundacao-palmares-demite-funcionarios-negros-telefone.shtml](https://www.em.com.br/app/noticia/politica/2020/02/26/interna_politica,1124519/presidente-da-fundacao-palmares-demite-funcionarios-negros-telefone.shtml). Acesso em: 24 abr. 2021.

BAUMAN, Zygmunt. **Ensaio sobre o conceito de cultura**. Rio de Janeiro: Zahar, 2012.

\_\_\_\_\_. **Identidade**. Rio de Janeiro: Zahar, 2005.

BAVA, Sílvio Caccia. A TV e a sua opinião. In: **Lê Monde Diplomatique Brasil**. Ano 6, n. 68, p. 3, mar. 2013.

BECKER, S. Becker. **Segredos e truques de pesquisa**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2007.

BECKHAUSEN, Marcelo. A inconstitucionalidade do Decreto 3.912, de 10 de setembro de 2001. In: DUPRAT, Deborah [Org.]. **Pareceres Jurídicos: Direitos dos povos e das comunidades tradicionais**. Manaus: UEA, 2007.

BENSA, Alban. Da micro-história a antropologia crítica. In: REVEL, Jacques (Org.). **Jogos de Escala: a experiência da microanálise**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1998.

BHABHA, Homi K. **Nuevas minorias, nuevos derechos**, Buenos Aires: Siglo Veintiuno, 2013.

BIZ, Carolina. GOULARTI FILHO, Alcides. O desenvolvimentismo conservador catarinense de 2007 a 2015. In: **Interações**, Campo Grande, v. 20, n. 1, jan./mar. 2019.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 15. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

BOROWSKI, Martin. Características classificatórias e qualificadoras dos direitos fundamentais. In: **Revista de Direito do Estado (RDE)**. Rio de Janeiro: Renovar, n. 13, jan. mar. 2009.

BOURDIEU, Pierre. A economia das trocas linguísticas. In: ORTIZ, Renato (Org.). **A sociologia de Pierre Bourdieu**. São Paulo: Olho d'Água, 2013.

\_\_\_\_\_. **Coisas ditas**. São Paulo: Brasiliense, 2004.

\_\_\_\_\_. **O poder simbólico**. Lisboa: DIFEL, 1989.

BRACELPA. Associação Brasileira de Celulose e Papel. **Site oficial**. Disponível em: <https://www.abtcp.org.br/>. Acesso em: 15 mar. 2021.

BRANDÃO, Francisco. Juristas querem mais recursos para titulação de quilombolas. In: **Agência Câmara de Notícias**. 12 abr. 2021. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/745403-juristas-querem-mais-recursos-para-titulacao-de-quilombolas/>. Acesso em: 23 abr. 2021.

BRANCO, Maurício. BARROS, Renato. PAMPLONA FILHO, Rodolfo. Fundamentação material dos direitos fundamentais na contemporaneidade. In: **Revista do Curso de Direito**, Salvador: UNIFACS, 2011.

BRASIL. **Ação direta de inconstitucionalidade nº 3239**, de 25 de junho de 2004. Visa tornar inconstitucional o decreto 4.778/03, de autoria do partido político "Democratas", com trâmite no Supremo Tribunal Federal.

\_\_\_\_\_. **Anexo LXXII do Decreto nº 10.088**, de 5 de novembro de 2019. Revoga o Decreto Executivo 5.051/04, transcrevendo a integralidade da Convenção 169 já internalizada no sistema jurídico brasileiro.

\_\_\_\_\_. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (1946)**. 16 de julho de 1946.

\_\_\_\_\_. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil (1946)**. 18 de setembro de 1946.

\_\_\_\_\_. **Constituição Federal (1988)**. 05 de outubro de 1988.

\_\_\_\_\_. **Decreto Executivo n. 10.086** de 05 de novembro de 2019. Declara a revogação de 257 decretos vigentes até então.

\_\_\_\_\_. **Decreto Executivo n. 4.885** de 20 de novembro 2003. Dispõe sobre a composição, estruturação, competências e funcionamento do Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial - CNPIR

\_\_\_\_\_. **Decreto executivo n. 6.040** de 06 de fevereiro de 2007. Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais.

\_\_\_\_\_. **Decreto executivo nº 3.912** de 10 de setembro de 2001. Legislação abrogada pelo Decreto 4887/03.

\_\_\_\_\_. **Decreto executivo nº 4.883** de 20 de novembro de 2003. Dispõe sobre a transferência da competência relativa à delimitação e demarcação das terras dos remanescentes das comunidades quilombolas do Ministério da Cultura para o Ministério do Desenvolvimento Agrário e para o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, estabelecido no inciso VI, alínea "c", do art. 27 da Lei no 10.683, de 28 de maio de 2003.

\_\_\_\_\_. **Decreto Executivo nº 4.887** de 20 de novembro de 200. Dispõe sobre o direito das Comunidades Remanescentes Quilombolas.

\_\_\_\_\_. **Decreto executivo nº 5.051** de 19 de abril de 2004. Promulga a Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) sobre Povos Indígenas e Tribais.

\_\_\_\_\_. **Decreto executivo nº 591** de 6 de julho de 1992. Promulga o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais de 1966.

\_\_\_\_\_. **Decreto executivo nº 592** de 6 de julho de 1992. Promulga o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos.

\_\_\_\_\_. **Decreto executivo nº 6.177** de 01 de agosto de 2007. Promulga a Convenção sobre a Proteção e Promoção da Diversidade das Expressões Culturais, assinada em Paris, em 20 de outubro de 2005.

\_\_\_\_\_. **Decreto executivo nº 6.261** de 20 de novembro de 2007. Dispõe sobre a gestão integrada para o desenvolvimento da Agenda Social Quilombola no âmbito do Programa Brasil Quilombola, e dá outras providências.

\_\_\_\_\_. **Decreto executivo nº 65.810** de 8 de dezembro de 1969. Promulga a Convenção Internacional sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação Racial.

\_\_\_\_\_. **Decreto executivo nº 678** de 06 de novembro de 1992. Promulga a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica), de 22 de novembro de 1969.

\_\_\_\_\_. **Decreto executivo nº 7.037**, de 21 de dezembro de 2009. Aprova o Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH-3) e dá outras providências.

\_\_\_\_\_. **Decreto executivo s/n** de 13 de maio de 2003. Institui grupo de trabalho interministerial para rever as disposições do Decreto Executivo 3.912/01.

\_\_\_\_\_. **Decreto n. 10.253** de 20 de fevereiro de 2020. Aprova a estrutura regimental e o quadro demonstrativo dos cargos em comissão e das funções de confiança do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento e remaneja e transforma cargos em comissão e funções de confiança.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 4.339** de 22 de agosto de 2002. Institui princípios e diretrizes para a implementação da Política Nacional da Biodiversidade.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 5.758** de 13 de abril de 2006. Institui o Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas - PNAP, seus princípios, diretrizes, objetivos e estratégias, e dá outras providências.

\_\_\_\_\_. **Decreto-lei 3.365** de 21 de junho de 1941. Dispõe sobre a desapropriação por utilidade pública.

\_\_\_\_\_. **Decreto-lei nº 3.365** de 21 de junho de 194. Dispõe sobre desapropriações por utilidade pública.

\_\_\_\_\_. **Instrução Normativa nº 16** de 24 de março de 2004, do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. Dispõe sobre os procedimentos de regularização fundiária das comunidades quilombolas.

\_\_\_\_\_. **Instrução Normativa nº 20** de 19 de setembro de 2005, do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. Dispõe sobre os procedimentos de regularização fundiária das comunidades quilombolas.

\_\_\_\_\_. **Instrução Normativa nº 49** de 29 de setembro de 2008, do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. Dispõe sobre os procedimentos de regularização fundiária das comunidades quilombolas.

\_\_\_\_\_. **Instrução Normativa nº 56** de 07 de outubro de 2009, do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. Dispõe sobre os procedimentos de regularização fundiária das comunidades quilombolas.

\_\_\_\_\_. **Instrução Normativa nº 57** de 20 de outubro de 2009, do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. Dispõe sobre os procedimentos de regularização fundiária das comunidades quilombolas.

\_\_\_\_\_. **Instrução Normativa nº 105** de 29 de janeiro de 2021. Regulamenta o Programa Titula Brasil em âmbito administrativo do INCRA.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 601**, de 18 de setembro de 1850. Dispõe sobre as terras devolutas no Império, e acerca das que são possuídas por título de sesmaria sem preenchimento das condições legais bem como por simples título de posse mansa e pacífica; e determina que, medidas e demarcadas as primeiras, sejam elas cedidas a título oneroso, assim para empresas particulares, como para o estabelecimento de colônias de nacionais e de estrangeiros, autorizado o Governo a promover a colonização estrangeira na forma que se declara.

\_\_\_\_\_. **Lei nº. 1.390** de 10 de julho de 1951. Inclui entre as contravenções penais a prática de atos resultantes de preconceitos de raça ou de cor.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 3.353** de 13 de maio de 1888. Declara extinta a escravidão no Brasil.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 4.132** de 10 de setembro de 1962. Define os casos de desapropriação por interesse social e dispõe sobre sua aplicação.

\_\_\_\_\_. **Lei nº. 7.668** de 22 de agosto de 1988. Cria a Fundação Cultural Palmares.

\_\_\_\_\_. **Lei nº. 7.716** de 5 de janeiro de 1989. Define os crimes resultantes de preconceito de raça ou de cor.

\_\_\_\_\_. **Lei nº. 9.649** de 27 de maio de 1998. Dispõem sobre a organização dos órgãos da presidência da república.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 8.629** de 25 de fevereiro de 1993. Dispõe sobre a regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 9.868** de 10 de novembro de 1999. Dispõe sobre o processo e julgamento da ação direta de inconstitucionalidade e da ação declaratória de constitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 9.985** de 18 de julho de 2000. Institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências.

\_\_\_\_\_. **Lei nº. 10.683** de 28 de maio de 2003. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências.

\_\_\_\_\_. **Lei nº. 11.516** de 28 de agosto de 2007. Altera a lei que instituir e organiza o ICMBIO.

\_\_\_\_\_. **Lei nº. 12.288** de 20 de julho de 2010. Institui o Estatuto da Igualdade Racial.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 12.593** de 18 de janeiro de 2012. Institui o Plano Plurianual de 2012-2015

\_\_\_\_\_. **Lei nº 13.249** de 13 de janeiro de 2016. Institui o Plano Plurianual de 2016-2019

\_\_\_\_\_. **Lei nº 13.971** de 27 de dezembro de 2019. Institui o Plano Plurianual de 2020-2023.

\_\_\_\_\_. **Medida Provisória nº. 103** de 01 de janeiro de 2003. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências.

\_\_\_\_\_. **Medida Provisória nº. 870** de 1 de janeiro de 2019. Altera a Lei nº 13.844, a qual determina a organização dos Ministérios e órgãos do poder executivo.

\_\_\_\_\_. **Medida Provisória nº. 889** de 18 de junho de 2019. Altera a Lei nº 13.844, a qual determina a organização dos Ministérios e órgãos do poder executivo.

\_\_\_\_\_. **Medida Provisória nº. 910** de 10 de dezembro de 2019. Altera o Programa Terra Legal.

\_\_\_\_\_. **Medida Provisória nº. 1.911-10** de 24 de setembro de 1999. Altera a lei n. 9.649/98, que dispõem sobre as competências dos órgãos e ministérios ligados a presidência da república.

\_\_\_\_\_. **Medida Provisória nº. 1.911-12** de 25 de novembro de 1999. Altera a lei n. 9.649/98, que dispõem sobre as competências dos órgãos e ministérios ligados a presidência da república.

\_\_\_\_\_. **Medida provisória n. 2.123-27** de 27 de dezembro de 2000. Altera a lei 7.668, atribuindo competências para a Fundação Cultural Palmares.

\_\_\_\_\_. **Medida Provisória nº. 2.216-37** de 31 de agosto de 200. Altera a Lei. n. 9.649 e outras, relativo à fixação de competências dos órgãos e ministério da administração pública federal.

\_\_\_\_\_. Pleno - Garantida posse de terras às comunidades quilombolas (1/2). **Youtube** (1h 58 min. 35 seg.) 2018. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=8-4nFKf49g4&t=3210s>. Acesso em: 04 mar. 2019.

\_\_\_\_\_. Pleno - Garantida posse de terras às comunidades quilombolas (2/2). **Youtube** (1 h. 5 min. 17 seg.) 2018. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=gaLcOajGV8Y&t=6s>. Acesso em: 20 mar. 2019.

\_\_\_\_\_. Pleno - Pedido de vista suspende julgamento de ADI sobre reconhecimento de terras quilombolas. In: **Youtube** (1h 05 min. 17 seg.), 2017. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=1d45ktSP-y8>. Acesso em: 10 abr. 2018.

\_\_\_\_\_. Pleno - Quilombolas: pedido de vista suspende julgamento da ADI 3239 (1/5). In: **Youtube** (34 min. 52 seg.), 2012. Disponível em: [https://www.youtube.com/watch?v=Gm2cH\\_vrhzg](https://www.youtube.com/watch?v=Gm2cH_vrhzg). Acesso em: 04 maio 2013.

\_\_\_\_\_. Pleno - Quilombolas: pedido de vista suspende julgamento da ADI 3239 (2/5). In: **Youtube** (32 min. 22 seg.), 2012. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=FPxJ8GTDY7c>. Acesso em: 04 mar. 2014.

\_\_\_\_\_. Pleno - Quilombolas: pedido de vista suspende julgamento da ADI 3239 (3/5). In: **Youtube** (31 min. 51 seg.), 2012. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=C9JljtwopSE&t=38s>. Acesso em: 05 fev. 2013.

\_\_\_\_\_. Pleno - Quilombolas: pedido de vista suspende julgamento da ADI 3239 (4/5). In: **Youtube** (29 min. 10 seg.), 2012. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=VNVstli0nWk>. Acesso em: 04 jun. 2012.

\_\_\_\_\_. Pleno - Quilombolas: pedido de vista suspende julgamento da ADI 3239 (5/5). In: **Youtube**, 2012. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=ZV94XhbFV6s>

\_\_\_\_\_. Pleno - STF define efeitos da decisão nas ADIs sobre emenda dos precatórios (1/2). In: **Youtube** (27 min. 47 seg.), 2015. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=x7eV3fA6XTg>. Acesso em: 10 jun. 2012.

\_\_\_\_\_. Pleno - STF define efeitos da decisão nas ADIs sobre emenda dos precatórios (2/2). In: **Youtube** (1h 06 min. 16 s.), 2015. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=DONGiAFIDjA&t=1696s>. Acesso em: 25 abr. 2015.

\_\_\_\_\_. **Portaria Conjunta nº. 1**, de 2 de dezembro de 2020. Cria o Programa Titula Brasil.

\_\_\_\_\_. **Portaria nº. 25**, de 15 de agosto de 1995, da Fundação Cultural Palmares. Estabelece procedimentos administrativos para o reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das comunidades remanescentes de quilombo.

\_\_\_\_\_. **Portaria nº. 40**, de 13 de julho de 2000. Estabelece procedimentos administrativos para a identificação, demarcação e reconhecimento das comunidades remanescentes de quilombos.

\_\_\_\_\_. **Portaria nº. 447**, de 02 dezembro de 1999. Delega competência de titulação das terras quilombolas a Fundação Cultural Palmares.

\_\_\_\_\_. **Regimento dos Capitães do Mato**, de 17 de dezembro de 1722. Regulamenta a atuação dos capitães do mato.

BRASIL 247. Renuncie e salve sua biografia, Flávia Piovesan. **Bem Blogado**. 2017. Disponível em: <https://bemblogado.com.br/site/renuncie-e-salve-sua-biografia-flavia-piovesan/>. Acesso em: 04 mar. 2021.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. O caráter cíclico da intervenção estatal. **Revista de Economia Política**, v. 9, n. 3, jul.-set., 1989.

BRINGEL, Breno. Com, contra e para além de Charles Tilly. **Sociologia & Antropologia**, v. 02, n. 03, 2012, p. 43-67.

\_\_\_\_\_. FALERO, Alfredo. Movimientos sociales, gobiernos progressistas y Estado em América Latina: transiciones, conflictos y mediaciones. **Caderno CRH**, v. 29, n. 3, Salvador, 2016.

BRITO, Débora. Menos de 7% das áreas quilombolas no Brasil foram tituladas, **Agência Brasil**, 2018. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/direitos-humanos/noticia/2018-05/menos-de-7-das-areas-quilombolas-no-brasil-foram-tituladas>. Acessado em: 10 de abr. 2021.

BUENO, Cassio Scarpinella. NETO, Olavo de Oliveira. **Enciclopédia Jurídica da PUC-SP**. Tomo 3 (Processo Civil). São Paulo: PUX/SP, 2017

BURKE, Peter. A história dos acontecimentos e o renascimento da narrativa. BURKE, Peter (Org). **A escrita da história: novas perspectivas**. São Paulo: UNESP, 1992.

CALHEIROS, Felipe Peres. STADTER, Hulda Helena Coraciara. Identidade étnica e poder: os quilombos nas políticas públicas brasileiras. **Revista Katál**, Florianópolis, v. 13, n. 1, jan./jun., 2010, p. 133-139

CAMPELO, Lilian. O que é a UDR e quem é Nabhan Garcia, cotado para ser ministro de Bolsonaro? **Brasil de Fato**. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2018/10/26/o-que-e-a-udr-e-quem-e-nabhan-garcia-cotado-para-ser-ministro-de-bolsonaro>. Acesso em: 15 abr. 2021.

CAMPOS, Luiz Augusto. Racismo em três dimensões: uma abordagem realista-crítica. **Revista brasileira de ciências sociais**, v. 32, n. 95, 2017.

CANALI, Heloá. Com 53 áreas tituladas, Pará é o Estado que mais reconhece comunidades quilombolas. **Site Governo do Pará**. 5 mar. 2018. Disponível em: <https://www.seplan.pa.gov.br/com-53-%C3%A1reas-tituladas-par%C3%A1->

[%C3%A9-o-estado-que-mais-reconhece-comunidades-quilombolas](#). Acesso em: 08 abr. 2021.

CANTABERTA, María José. CENTENO, Carlos Juárez. ZANATTA, Hugo. **Manual de derecho constitucional**. Córdoba: Advocatus, 2011.

CAPELLER, Wanda. De onde falamos? **Revista de Estudos Empíricos em Direito**, v. 2, n. 1, 2015, p. 10-25.

CARDOSO, Ciro Flamarion S. A brecha camponesa no Brasil: realidades, interpretações e polêmicas. **Escravo ou camponês? O protocampesinato negro nas américas**. São Paulo: Brasiliense. 1987.

CARDOSO, Lourenço. Branquitude e justiça: análise sociológica através de uma fonte jurídica: Documento técnico ou talvez político? Documento técnico ou talvez político? **The journal of hispanic and lusophone whiteness studies**. Persánch Ed. JM., v. 1, 2020, p. 84-106.

CARRIL, Lourdes. **Quilombo, favela e periferia: a longa busca da cidadania**. São Paulo: Editora Annablume, 2006.

CARVALHO, Ana Paula Comin da. Tecnologias de governo, regularização de territórios quilombolas, conflitos e respostas estatais. **Horizontes Antropológicos**, Porto Alegre, ano 22, n. 46, jul.- dez., 2016, p. 131-157.

CARVALHO, Ernani. PERES, Paulo. Religando as arenas institucionais: uma proposta de abordagens multidimensionais nos estudos legislativos. **Revista Sociologia Política**, Curitiba, out., 2012, p. 81-106.

CARVALHO, José dos Santos. **Curso de direito administrativo**. São Paulo: Saraiva, 2010.

CASTELLS, Manuel. **O poder da identidade**. A era da informação: economia, sociedade e cultura, São Paulo: Paz e Terra, 1999. (v. II).

CASTILHOS, Manoel Lauro Volkmer de. A convicção do Juíz. In: NASSIF, Lourdes. **GGN**. São Paulo. 9 jun. 2017. Disponível em <https://jornalggn.com.br/editoria/justica/a-conviccao-do-juiz-por-manoel-lauro-volkmer-de-castilho/>. Acesso em: 28 fev. de 2021.

\_\_\_\_\_. Parecer n.º AGU/MC - 1/2006. In: DUPRAT, Deborah (Org.). **Pareceres Jurídicos: direitos dos povos e das comunidades tradicionais**. Manaus: UEA, 2007.

CASTILHOS, Alceu Luís. **Partido da terra: como os políticos conquistam o território brasileiro**. São Paulo: Contexto, 2012.

CATRACA LIVRE. **Governo Bolsonaro exclui movimento negro do Conselho da Igualdade Racial**. Disponível em: <https://catracalivre.com.br/cidadania/governo-bolsonaro-exclui-movimento-negro-do-conselho-da-igualdade-racial/>. Acesso em: 12 abr. 2021.

CERQUEIRA, Sandra Caseira. Regularização fundiária das terras quilombolas: aspectos teóricos e práticos. In: **Revista Direito da Cidade**. Rio de Janeiro, UERJ, v. 1, n. 2, 2006. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/11252/8931>. Acesso em: 23 abr. 2021.

CHAGAS, Miriam de Fátima. A política de reconhecimento dos “remanescentes das comunidades de quilombo”. **Horizontes Antropológicos**, Porto Alegre, ano 7, n. 15, jul., 2001, p. 209-235.

\_\_\_\_\_. Da invisibilidade jurídica aos direitos de coletividades: fazer antropológico em terra de quilombos. In: ZHOURI, Andréa (Org.). **Desenvolvimento, reconhecimento de direitos e conflitos territoriais**. Brasília: ABA, 2012.

CHIES, Luiz Antônio Bogo. MOURA, Marcelo Oliveira de. Introdução ao Daltonismo Jurídico: por uma postura contra-mitológica de cognição e operacionalidade. In: MOURA, Marcelo de Oliveira (Org.). **Irrompendo no real: escritos de teoria crítica dos direitos humanos**. Pelotas: Editora da Universidade Católica de Pelotas (EDUCAT), 2005a, p. 47-68.

\_\_\_\_\_. **Introdução ao daltonismo jurídico**: por uma episteme de contra-mitologia. Rio de Janeiro: Letra Legal, 2005.

CIDH. Comissão Interamericana de Direitos Humanos da Organização dos Estados Americanos, **Sentença da “Demanda ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el Caso de los 12 Clanes Saramaka (Caso 12.338) contra la República de Suriname”**. 02 mar. 2006. Disponível em [www.cidh.oas.org/demandas/12.338%20Saramaka%20Clans%20Suriname%2023%20junio%203006%20ESP.pdf](http://www.cidh.oas.org/demandas/12.338%20Saramaka%20Clans%20Suriname%2023%20junio%203006%20ESP.pdf). Acesso em: 12 dez. 2018.

CISMEROS, Arminda Balbuena. La jurisdicción constitucional - el planteamiento clásico. **Suprema corte de justicia de la nación y jurisdicción constitucional em México**, Tese de doutorado defendida na Universidade Complutense de Madrid, 2001. Disponível em: <https://eprints.ucm.es/4548/1/T25574.pdf>. Acesso em: 12 dez. 2016.

CITTADINO, Giselle. **Pluralismo, direito e justiça distributiva**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1999.

CLÈVE, Clèmerson Merlin. Ação direta de constitucionalidade. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, ano. 45, n. 179, jul.- set., 2008, p. 141-154.

CNA. Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil. **Site Oficial**. Disponível em: [www.canaldoprodutor.com.br](http://www.canaldoprodutor.com.br). Acesso em: 12 dez. 2013.

CNASI. Confederação Nacional das Associações dos Servidores do INCRA.

**INCRA chega aos 50 anos com apenas 66,6% do orçamento de 20 anos atrás, um terço de servidores e ações restritas**. De 9 de julho de 2020. Disponível em: [http://cnasi.org.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=775:incra-chega-aos-50-anos-com-apenas-666-do-orcamento-de-20-anos-atras-um-terco-de-servidores-e-aco-es-restritas&catid=38:slider&Itemid=18](http://cnasi.org.br/index.php?option=com_content&view=article&id=775:incra-chega-aos-50-anos-com-apenas-666-do-orcamento-de-20-anos-atras-um-terco-de-servidores-e-aco-es-restritas&catid=38:slider&Itemid=18). Acesso em: 11 abr. 2021.

CNI. Confederação Nacional da Indústria. “**Missão**” e “**Visão**”. Disponível em: [www.portaldaindustria.com.br/cni](http://www.portaldaindustria.com.br/cni). Acesso em: 12 dez. 2021.

CNN. Convenção Nacional do Negro pela Constituinte. **Carta aos dirigentes do país e a todos os membros da assembleia nacional constituinte-87**, 1986. Disponível em: [www.institutobuzios.org.br/documentos/CONVEN%C3%87%C3%83O%20NACIONAL%20DO%20NEGRO%20PELA%20CONSTITUTINTE%201986.pdf](http://www.institutobuzios.org.br/documentos/CONVEN%C3%87%C3%83O%20NACIONAL%20DO%20NEGRO%20PELA%20CONSTITUTINTE%201986.pdf). Acesso em: 29 fev. 2021.

COLÔMBIA. **Sentença T-955 da Corte Constitucional da República da Colômbia**, 2003. Disponível em: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2003/T-955-03.htm>. Acesso em: 29 fev. 2021.

COMISSÃO DA VERDADE. **Claudio Fonteles**. Brasília. Disponível em: <http://cnv.memoriasreveladas.gov.br/institucional-acesso-informacao/membros/61-claudio-fonteles.html>. Acesso em: 29 fev. 2021.

COMPARATO, Fábio Konder. **A afirmação histórica dos direitos humanos**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

CONSELHO PRESIDENCIAL ANDINO. **Carta Andina para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos**. De 22 de julho de 2002. Trata do reconhecimento da diversidade étnica, cultural e social dos povos dos Andes. Disponível em: <http://www.sice.oas.org/labor/Carta%20Andina.pdf>.

COSTA FILHO, Aderval. Quantos diques devem ser rompidos: instâncias de decisão e entraves ao processo de reconhecimento e regularização de territórios quilombolas. In: OLIVEIRA, Osvaldo Martins de. **Direitos quilombolas & dever do Estado em 25 anos da Constituição Federal de 1988**. Rio de Janeiro: ABA, 2016.

COSTA NETO, Nicolao Dino de Castro e nota de desagravo. **Ministério Público Federal (MPF)**. Brasília. Em 29 de março de 2004. Disponível em: [http://www.prrj.mpf.mp.br/frontpage/noticias/noticia\\_32](http://www.prrj.mpf.mp.br/frontpage/noticias/noticia_32). Acesso em: 03 mar. 2021.

COSTA, Alvaro Augusto Ribeiro. Bolsovírus. O que fazer? Como eliminá-lo?. **Marcelo Euler Repórter**. 3 abr. 2020. Disponível em: <https://marceloauler.com.br/bolsovirus-o-que-fazer-como-elimina-lo/>. Acesso em: 27 fev. 2021.

COSTA, João Batista de Almeida. Negros do norte de Minas: expropriados, excluídos, criminalizados e construtores de si como sujeitos de direitos constitucionais. In: OLIVEIRA, Osvaldo Martins de. **Direitos quilombolas & dever do Estado em 25 anos da Constituição Federal de 1988**. Rio de Janeiro: ABA, 2016.

COUTIS, Christian. Anotações sobre a aplicação da convenção 169 da OIT sobre povos indígenas por tribunais da América Latina. **Revista Internacional de Direitos Humanos**, ano 6, n. 10, São Paulo, jun., 2009.

DALLABRIDA, Poliana. *Sob Bolsonaro*, titulação de territórios quilombolas atinge menor nível da história. **Brasil de Fato**. 19 abr. 2021. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2021/04/19/sob-bolsonaro-titulacao-de-territorios-quilombolas-atinge-menor-nivel-da-historia>. Acesso em: 23 abr. 2021.

DALLARI, Dalmo de Abreu. O Brasil rumo à sociedade justa. SILVEIRA, Rosa Maria Godoy, et al. **Educação em Direitos Humanos: fundamentos teóricos-metodológicos**. João Pessoa: Universitária, 2007, p. 29-49.

DALMAU, Rubén Martínez. Assembleas constituintes e novo constitucionalismo em América Latina. **Revista Dialnet**, n. 17, 2008, p. 5-15. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5862528>. Acesso em: 30 abr. 2020.

DE OLHO NOS RURALISTAS. Bancada ruralista quer o tucano Xico Graziano na presidência da Embrapa. **Amazônia**. 14 set. 2018. Disponível em: <https://amazonia.org.br/2018/09/bancada-ruralista-quer-o-tucano-xico-graziano-na-presidencia-da-embrapa/>. Acesso em: 20 abr. 2020.

OLIVEIRA, Cida de. Governo baixa portaria que acelera titulação de terras e legaliza a grilagem. **Rede Brasil Atual (RBA)**. 13 dez. 2020. Disponível em: <https://www.redebrasilatual.com.br/cidadania/2020/12/governo-baixa-portaria-que-acelera-titulacao-de-terras-e-legaliza-a-grilagem/>. Acesso em: 14 abr. 2020.

DIÁRIO do Nordeste. **Incra e MST fecham acordo para assentamentos**. Em 05 de outubro de 2005. Disponível em <https://diariodonordeste.verdesmares.com.br/metro/incra-e-mst-fecham-acordo-para-assentamentos-1.276444?page=2>. Acesso em: 20 fev. 2021.

ANJOS, Rafael Sanzio Araújo dos. Cartografia e cultura: territórios dos remanescentes de quilombos no Brasil. **Anais do VIII Congresso Luso-Afro-Brasileiro de Ciências Sociais**, Coimbra, 2004. Disponível em: <https://www.ces.uc.pt/lab2004/pdfs/rafaelsanzio.pdf>. Acesso em: 25 fev. 2021.

DUPRAT, Deborah Macedo de Brito. Breves considerações sobre o Decreto n. 3.912/01. In: O'Dayer, Eliane Cantarino (Org). **Quilombo: identidade étnica e territorialidade**. São Paulo: FGV. 2002, p. 281-289.

\_\_\_\_\_. Breves considerações sobre o Decreto 3.912/2001. In: DUPRAT, Deborah (Org.). **Pareceres jurídicos: Direitos dos povos e das comunidades tradicionais**. Manaus: UEA, 2007b.

\_\_\_\_\_.(Org.). **Pareceres jurídicos: Direitos dos povos e das comunidades tradicionais**.

\_\_\_\_\_.O direito sob o marco da pluriétnicidade/multiculturalidade. In: DUPRAT, Deborah [Org.]. **Pareceres jurídicos: direitos dos povos e das comunidades tradicionais**. Manaus: UEA, 2007.

ESTADÃO. Reforma agrária e demarcações serão “passadas a limpo”, diz Nabhan Garcia. **Isto É**. Disponível em: <https://istoe.com.br/reforma-agraria-e-demarcacoes-serao-passadas-a-limpo-diz-nabhan-garcia/>. Acesso em: 14 abr. 2021.

FIABANI, Adelmir. Breve balanço da questão fundiária das comunidades negras brasileiras. **Revista Mosaico**, Goiânia, v. 6, n. 1, jan.-jul., 2013, p. 51-63.

\_\_\_\_\_. Comunidades negras quilombolas: a agonia de um movimento social abandonado pelo Estado. In: **Revista Debates Insubmissos**, Caruaru, ano 3, v.3, n. 8, jan.- abr., 2020.

\_\_\_\_\_. O quilombo antigo e o quilombo contemporâneo: verdades e construções. **Anais do XXIV da ANPUH**, 2007. Disponível em: <http://snh2007.anpuh.org/resources/content/anais/Adelmir%20Fiabani.pdf>. Acesso em: 15 jan. 2021.

\_\_\_\_\_. **Os novos quilombos: luta pela terra e afirmação étnica no Brasil (1988-1988)**. 2008. 275 f. Tese (Doutorado em História) - Universidade do Vale do Rio dos Sinos, São Leopoldo, 2008.

\_\_\_\_\_. Quilombos e comunidades remanescentes: resistência contra a escravidão e afirmação na luta pela terra. In: **Revista Estudios brasileños**, Salamanca, v. 5, n. 10, 2018, p. 39-52.

FACHIN, Patrícia. Contradição entre direitos dos povos e desenvolvimento nacional é falsa. Entrevista especial com Carlos Frederico Marés de Souza Filho. In: **Institutos Humanos - UNISSINOS**. 12 fev. 2020. Disponível em: <http://www.ihu.unisinos.br/159-noticias/entrevistas/595855-contradicao-entre-direitos-dos-povos-e-desenvolvimento-nacional-e-falsa-entrevista-especial-com-carlos-frederico-mares-de-souza-filho>. Acesso em: 08 abr. 2021.

FAJARDO, R. Z. Y. **El horizonte del constitucionalismo pluralista: del multiculturalismo a la descolonización**. Lima: IIDS, 2010.

FALCÃO, Joaquim. HARTMANN, Ivar Alberto. CHAVES, Vitor Pinto. **III Relatório Supremo em Números: o supremo e o tempo**. Rio de Janeiro: FGV EMAP, 2014.

FARIAS JUNIOR, Emmanuel. A judicialização dos conflitos socioambientais: quilombolas e ribeirinhos em Novo Airão/Amazonas. In: OLIVEIRA, Osvaldo Martins de. **Direitos quilombolas & dever do Estado em 25 anos da Constituição Federal de 1988**. Rio de Janeiro: ABA, 2016.

FCP. Fundação Cultural Palmares. “**Acesso á**”. Disponível em: <http://www.palmares.gov.br/>. Acesso em: 05 mar. 2013.

\_\_\_\_\_. **Apresentação**. Disponível em: [http://www.palmares.gov.br/?page\\_id=95](http://www.palmares.gov.br/?page_id=95). Acesso em: 23 abr. 2021.

\_\_\_\_\_. **Portaria nº 98** de 26 de novembro de 2007. Dispõem sobre os procedimentos e critérios para o registro de identidade étnica.

\_\_\_\_\_. **Relatório de Gestão 2011**. 2011. Disponível em: [www.palmares.gov.br](http://www.palmares.gov.br). Acesso em: 08 mar. 2013.

FELLET, João. **Maior lobby no Congresso, ruralistas controlam 1/4 da Câmara**. BBC-Brasil. Disponível em: [www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2012/05/120524\\_ruralistas\\_abre\\_jf.shtml](http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2012/05/120524_ruralistas_abre_jf.shtml), 2012. Acesso: em: 10 jan. 2013.

FERREIRA, Dina Maria Martins. Do semelhante ao mesmo, do diferente ao semelhante: sujeito, ator, agente e protagonismo na linguagem. **Revista Brasileira de Linguística Aplicada**, Belo Horizonte, v. 17, n. 4, 2017, p. 619-640.

FERREIRA, Simone Raquel Batista. Entre “tapuias” e “calhambolas”: conflito, identidade e territorialidade negra no Sapê do Norte-ES. In: OLIVEIRA, Osvaldo Martins de. **Direitos quilombolas & dever do Estado em 25 anos da Constituição Federal de 1988**. Rio de Janeiro: ABA, 2016.

FGV. Fundação Getúlio Vargas. **Luís Inácio Lucena Adams**. São Paulo. Disponível em: <http://www.fgv.br/cpd/doc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/luis-inacio-lucena-adams>. Acesso em: 15 mar. 2021.

FIGUEIREDO, André Videira de. **A questão quilombola no Brasil e as condições de abertura dos dispositivos constitucionais**. Curitiba: Prismas, 2016.

\_\_\_\_\_. **O caminho quilombola: sociologia jurídica do reconhecimento ético**. Curitiba: Appris, 2011.

\_\_\_\_\_. Subalternidade e políticas da diferença no Brasil: o caso das comunidades remanescentes de quilombo. **Revista Latino-Americana de Direitos Humanos (HENDU)**, v.6, n. 2, 2015.

FIGUEIREDO, Leandro Mitidieri. Populações tradicionais e meio ambiente: espaços territoriais especialmente protegidos com dupla afetação. In: Deborah Duprat. (Org.). **Convenção n. 169 da OIT e os Estados Nacionais**, Brasília: ESMPU, 2015b, p. 209-243.

FLORES, Joaquín Herrera. Introducción General. In: MOURA, Marcelo de Oliveira (Org). **Irrompendo no real: escritos de teoria crítica dos direitos humanos**. Pelotas: EDUCAT - Editora da Universidade Católica de Pelotas, 2005, p. 17-46.

\_\_\_\_\_. **La reivención de los Derechos Humanos**. Andalucía: Atrapasueños, 2008.

\_\_\_\_\_. La verdade de uma teoria crítica de los derechos humanos. In: MOURA, Marcelo de Oliveira (Org). **Irrompendo no real: escritos de teoria crítica dos direitos humanos**. Pelotas: Editora da Universidade Católica de Pelotas (EDUCAT), 2005, p. 179-260

FOUCAULT, Michel. **Microfísica do poder**. Rio de Janeiro: Editora Graal, 1989.

FPA. Frente Parlamentar da Agropecuária. **História da FPA**. Disponível em: <https://fpagropecuaria.org.br/fpa>. Acesso em: 03 mar. 2014.

FRAGA, Vitor. Quilombolas, a longa espera pelos títulos das terras. **OAB/RJ**, maio, 2017. Disponível em: <https://www.oabRJ.org.br/tribuna/ordem-vai-luta-contra-reformas-rasgam-direitos/quilombolas-longa-espera-pelos-titulos-das>. Acesso em: 25 jan. 2021.

FRANCO, Nádia. Assessor de Teori pede exoneração após assinar manifesto a favor de Lula. In: Agência Brasil. Brasília. Em 02 de agosto de 2016. Disponível em <https://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2016-08/assessor-de-teori-pede-exoneracao-apos-assinar-manifesto-favor-de-lula>. Acesso em: 28 fev. 2021.

FUHRMANN, Leonardo. Milícias e fuzis: as más companhias de Nabhan Garcia, o homem de Bolsonaro para a reforma agrária. In: **The Intercept Brasil**. Disponível em: <https://theintercept.com/2019/02/19/milicias-nabhan-garcia/>. Acesso em: 15 abr. 2021.

FUHRMANN, Leonardo. Nabhan Garcia vira garoto-propaganda de loja de fuzis liberados por Bolsonaro. **De olho nos ruralistas**. 23 out. 2020. Disponível em: <https://racismoambiental.net.br/2020/10/26/nabhan-garcia-vira-garoto-propaganda-de-loja-de-fuzis-liberados-por-bolsonaro/>. Acesso em: 14 abr. 2021.

GALAFASSI, Guido. Teorías diversas en el estudio de los movimientos sociales. una aproximación a partir del análisis de sus categorías fundamentales. In: **Cultura representaciones sociales**, v.6, n.11, México, set., 2011.

GALLI, Giulliano. Deborah Duprat, uma defensora dos direitos humanos. In: **Site do Instituto Vladimir Herzog**. São Paulo. 26 maio 2020. Disponível em: <https://vladimirherzog.org/deborah-duprat-uma-defensora-dos-direitos-humanos/>. Acesso em: 03 mar. 2021.

GARCÍA, Carmen. Uso de fuentes documentales históricas que favorecen la investigacion formativa: el caso de los semilleros de investigacion. In: **Estúdios Pedagógicos**, v. 36, n. 1, Valdívía, 2010.

GEERTZ, Clifford. **Uma descrição densa**: por uma teoria interpretativa da cultura. A interpretação das culturas. Rio de Janeiro: LTC, 2008.

GESTAGRO360. Observatório do Legislativo Brasileiro apresenta mapa com comportamento da bancada ruralista em pautas relacionadas ao meio ambiente. In: **Gestagro360**, 2020. Disponível em: <https://gestagro360.com.br/2020/09/07/observatorio-do-legislativo-brasileiro-apresenta-mapa-com-comportamento-da-bancada-ruralista-em-pautas-relacionadas-ao-meio-ambiente/>. Acesso em: 04 jan. 2021.

GINZBURG, Carlo. CASTELNUOVO, Enrico. PONI, Carlos. **A micro-história e outros ensaios**. Lisboa: Difel e Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1991.

\_\_\_\_\_. **Emblemas, mitos e sinais: morfologia e história.** São Paulo: Companhia das Letras, 1989.

\_\_\_\_\_. **História noturna.** São Paulo: Companhia de Bolso, 2012.

\_\_\_\_\_. **O queijo e os vermes: o cotidiano e as ideias de um moleiro perseguido pela Inquisição.** São Paulo: Companhia das Letras, 1987.

GIOVANAZ, Daniel. Incra regulamenta programa que terceiriza titulação de terras e favorece grilagem. In: **Brasil de Fato**. 2 fev. 2021. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2021/02/02/incra-regulamenta-programa-que-terceiriza-titulacao-de-terras-e-favorece-grilagem>. Acesso em: 12 abr. 2021.

GOHN, Maria da Glória. Conferência de abertura: movimentos sociais no século XIX. **Palestra proferida no I Seminário Fluminense de Sociologia** em novembro de 2012.

\_\_\_\_\_. **Movimentos sociais e redes de mobilizações civis no Brasil contemporâneo.** Petrópolis: Vozes, 2010.

GOIÁS. **Constituição do Estado de Goiás**, de 05 de outubro de 1989.

GOMES, Alberto Albuquerque. Estudo de Caso: Planejamento e Métodos. **Revista Nuances**, v. 15, n. 16, ano IV, UNESP, jan-dez, 2008. Disponível em: <https://doi.org/10.14572/nuances.v15i16.187>. Acesso em: 15 abr. 2021.

GOMES, Lilian Cristina Bernardo. O outro lado da história que não foi contado: a capacidade de refundação do sentido da política no Brasil a partir da experiência das comunidades de quilombo. In: WOLKMER, Antônio Carlos. SOUZA, Carlos Frederico Marés de. TARREGA, Maria Cristina Vidotte Blanco. **Os direitos territoriais quilombolas: além do marco temporal.** Goiás: PUC-GO, 2016.

\_\_\_\_\_. O direito quilombola e a democracia no Brasil. **Revista de Informação Legislativa**, ano 50, n. 199, jul./set., 2013.

GOMES, William Akerman. **Ação direta de inconstitucionalidade: principais aspectos.** 2012. Disponível em: <http://jus.com.br/artigos/20894/acao-direta-de-inconstitucionalidade-principais-aspectos#ixzz2kiJyfKkS>. Acesso em: 15 nov. 2013.

GÓMEZ, Manuel Jesús Saboriego. La globalización de las relaciones entre cultura y política: una nueva ecología social de la identificación. In: MOURA, Marcelo de Oliveira (Org). **Irrompendo no real: escritos de teoria crítica dos direitos humanos.** Pelotas: Editora da Universidade Católica de Pelotas, 2005, p. 109-150.

GRABNER, Maria Luiza. SIMÕES, Eliane. STUCCHI, Débora. **Territórios de povos e comunidades tradicionais e as unidades de conservação de proteção integral: alternativas para o asseguramento de direitos socioambientais.** Brasília: MPF, 2014.

GRANDI, Edoardo. Repensar a micro-história? In: REVEL, Jacques (Org.). **Jogos de Escala: a experiência da microanálise**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1998.

GRAZIANO, Xico. Chega desse preconceito com a bancada ruralista. **Poder360**. 25 out. 2017. Disponível em: <https://www.poder360.com.br/opinioao/justica/cheqa-desse-preconceito-com-a-bancada-ruralista-escreve-xico-graziano/>.

GRIBAUDI, Maurizio. Escala, Pertinência, Configuração. In: REVEL, Jacques (Org.). **Jogos de Escala: a experiência da microanálise**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1998.

GROSSBERG, Lawrence. Em busca de las modernidades. **Estudios culturales em tempo futuro: como es el trabajo intelectual que requiere el mundo de hoy**. Buenos Aires: Siglo Veintiuno, 2012.

GRYNSZPAN, Mario. O período Jango e a questão agrária: luta política e afirmação de novos atores. In: FERRREIRA, Marieta de Moraes [Org.] **João Goulart entre a memória e a história**. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

GUEDES, André Dumans. PEREIRA, José Carlos Matos. MELLO, Marcelo Moura. Conflitos, visibilidades e territórios: a participação social na perspectiva dos povos e comunidades tradicionais. In: LOPES, José Sergio Leite Lopes. HEREDIA, Beatriz Maria Alazia de. **Movimentos sociais e esfera pública: o mundo da participação: burocracias, confrontos, aprendizados inesperados**. Rio de Janeiro: CBAE, 2014, p. 89-120.

GUIDENS, A. **As consequências da modernidade**. São Paulo: UNESP, 1991, p. 8-59.

GUIMARÃES, A. S. A. Democracia racial: o ideal, o pacto e o mito. **Estudios Sociológicos**, São Paulo, v. XX, n.61, p. 147-162, 2001.

GUIMARÃES, Cátia. No meio da pandemia, tinha um quilombo. In: **Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio**. De 18 de novembro de 2020. Disponível em: <https://www.epsjv.fiocruz.br/noticias/reportagem/no-meio-da-pandemia-tinha-um-quilombo>. Acesso em: 12 abr. 2021.

GUIMARÃES, Juca. Família de novo presidente do Incra possui terras improdutivas e dívidas trabalhistas. In: **Brasil de Fato**. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2019/10/18/familia-de-novo-presidente-do-incra-tem-terras-improdutivas-ocupadas-pelo-mst-no-rn>. Acesso em: 26 jan. 2021.

GUIMARÃES, Letícia de Castro. SOUZA, Karla Raquel de. ANDRADE, Pablo Guimarães. Direitos territoriais e povos remanescentes de quilombos: mapeamento dos territórios quilombolas no Brasil e em Minas Gerais, 2012. Disponível em: [http://www.lagea.ig.ufu.br/xx1enga/anais\\_enga\\_2012/eixos/1233\\_1.pdf](http://www.lagea.ig.ufu.br/xx1enga/anais_enga_2012/eixos/1233_1.pdf). Acessado em: 20 de mar. 2021.

GUSMÃO, Neusa Maria Mendes de. A questão política das chamadas “Terras de Preto”. In: **Textos e debates**: terras e territórios de negros no Brasil. Florianópolis: UFSC, Ano 1, n. 2, 1991, p. 25-38.

GUZMÁN, Sabrina María Villegas. El derecho como instrumento de lucha y espacio de conflicto: la experiencia del Movimiento Campesino de Córdoba (Argentina). **Revista Direito e Práxi**, Rio de Janeiro, v. 08, n. 1, 2017, p. 413-448.

HAIDAR, Rodrigo. Amicus curiae influi em decisões do STF, mostra pesquisa. In: **Consultor Jurídici**. 2008. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2008-dez-06/amicus-curiae-influi-decisoes-stf-mostra-pesquisa>. Acesso em: 05 abr. 2021.

HALL, Stuart. Quem precisa da identidade? In: SILVA, Tomaz Tadeu da (Org). HALL, Stuart. WOODWARD, Kathryn. **Identidade e diferença**: a perspectiva dos Estudos Culturais. Petrópolis: Vozes, 2019.

HASENBALG, Carlo. Entre o mito e os fatos: racismo e relações raciais no Brasil. MAIO, Marcos Chor; SANTOS, Ricardo Ventura. **Raça, Ciência e Sociedade**. Rio de Janeiro: Fiocruz/CCBB, 1996, p. 235-249.

HECK, Luís Afonso. A jurisdição constitucional brasileira: apresentada no exemplo do controle de normas. **Cadernos do Programa de Pós-Graduação de Direito da UFRGS**, v. 12, n. 1, 2017, p. 166-187.

HENNING, Ana Clara Correa. Procedimento para a titulação da propriedade de comunidades quilombolas: o decreto n. 4.887 e a ADIn. 3239. **Revista Espaço Jurídico**. Joaçaba: UNOESC, v. 12, n. 1, jan.-jun, 2011.

HERCULANO, Selene; PACHECO, T. . Introdução: racismo ambiental. O que é isso?. In: HERCULANO, Selene. PACHECO, Tania [Org.]. **Racismo Ambiental**. I Seminário Brasileiro contra o Racismo Ambiental. Rio de Janeiro: FASE, 2006, p. 21-28.

HOBSBAWM, Eric. RANGER, Terence (Orgs). **A invenção das tradições**. Rio de Janeiro: Editora Nova Fronteira e Saraiva, 2012.

HONNETH, Axel. **Luta por reconhecimento**: a gramática moral dos conflitos sociais. São Paulo: Editora 34, 2009.

HOUTZAGER, Peter P. KURTZ, Marcus J. As raízes institucionais da mobilização popular: transformações do Estado e política rural no Brasil e Chile, 1960-1995. In: HOUTZAGER, Peter P. **Os últimos cidadãos**: conflitos e modernização no Brasil rural (1964 - 1995). São Paulo: Globo, 2004, p. 85-127.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas. **Censo Agro 2017**, 2017. Disponível em: [https://censos.ibge.gov.br/agro/2017/templates/censo\\_agro/resultadosagro/index.html](https://censos.ibge.gov.br/agro/2017/templates/censo_agro/resultadosagro/index.html). Acesso em: 03 de jan. 2021.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo Agro 2006**: IBGE revela retrato do Brasil agrário, 2009. Disponível em:

<https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/13719-asi-censo-agro-2006-ibge-revela-retrato-do-brasil-agrario>. Acesso em: 5 abr. 2021.

ICMBIO. **Instrução Normativa n. 26**, de 5 de julho de 2012. Estabelece diretrizes e regulamenta os procedimentos para a elaboração, implementação e monitoramento de termos de compromisso entre o Instituto Chico Mendes e populações tradicionais residentes em unidades de conservação onde a sua presença não seja admitida ou esteja em desacordo com os instrumentos de gestão.

IHU. Instituto Humanitas Unisinos. **Governo Temer trava demarcações de áreas quilombolas**, abril, 2017. Disponível em: <http://www.ihu.unisinos.br/78-noticias/566749-governo-temer-trava-demarcacoes-de-areas-quilombolas>. Acesso em: 25 jan. 2021.

INÁCIO, Magna. RENNÓ, Lucio. Estudos legislativos no Brasil, In: INÁCIO, Magna. RENNÓ [Org]. **Legislativo brasileiro em perspectiva comparada**, Belo Horizonte: FMG, 2009.

INCRA. **Governo lança Programa Titula Brasil para agilizar regularização fundiária**. 10 fev. 2021a. Disponível em: <https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/noticias/governo-lanca-programa-titula-brasil-para-agilizar-regularizacao-fundiaria>. Acesso em: 14 abr. 2021.

\_\_\_\_\_. **Instrução normativa 36** de 20 de novembro de 2006. Estabelece diretrizes para descentralização das decisões, fixa as alçadas decisórias dos órgãos colegiados e o fluxo de procedimentos relativos à desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária.

\_\_\_\_\_. **Mais de 600 prefeituras solicitaram adesão ao Programa Titula Brasil**. 13 abr. 2021b. Disponível em: <https://www.gov.br/incra/pt-br/assuntos/noticias/mais-de-600-prefeituras-solicitaram-adesao-ao-programa-titula-brasil>. Acesso em: 14 abr. 2021.

\_\_\_\_\_. **Norma de Execução Conjunta DF/DT nº 3**, de 21 de junho de 2010 - Estabelece procedimentos administrativos e técnicos para a edição de decreto declaratório de interesse social das terras ocupadas por remanescentes das comunidades de quilombos e para a desintrusão de ocupantes não quilombolas inseridos nos perímetros objeto do decreto, visando à regularização de territórios quilombolas.

\_\_\_\_\_. **Portaria n. 531**, de 23 de março de 2020. Institui o Regimento Interno do INCRA.

\_\_\_\_\_. **Prefeitura de Jesuítas assina 1º acordo de cooperação Titula Brasil no Paraná**. De 06 de abril de 2021c. Disponível em: <https://www.gov.br/incra/pt-br/assuntos/noticias/prefeitura-de-jesuistas-assina-primeiro-acordo-de-cooperacao-do-titula-brasil-no-parana>. Acesso em: 14 abr. 2021.

\_\_\_\_\_. **Prefeituras paranaenses de Brasilândia do Sul e Formosa do Oeste implantam Titula Brasil**. 07 abr. 2021d. Disponível em: <https://www.gov.br/incra/pt-br/assuntos/noticias/prefeituras-paranaenses-de-brasilandia-do-sul-e-formosa-do-oeste-implantam-titula-brasil>.

[br/assuntos/noticias/prefeituras-paranaenses-de-brasilandia-do-sul-e-formosa-do-oeste-implantam-titula-brasil](http://br/assuntos/noticias/prefeituras-paranaenses-de-brasilandia-do-sul-e-formosa-do-oeste-implantam-titula-brasil). Acesso em: 14 abr. 2021.

\_\_\_\_\_. **Relatório de gestão do exercício de 2012**, 2012. Disponível em: [www.incra.gov.br](http://www.incra.gov.br).

INESC - Instituto de Estudos Socioeconômicos. **Orçamento público voltado para as comunidade quilombolas no contexto da pandemia da Covid-19**. 10 set. 2020. Disponível em: <https://www.inesc.org.br/orcamento-publico-voltado-para-as-comunidade-quilombolas-no-contexto-da-pandemia-da-covid-19/>. Acesso em: 23 abr. 2021.

JFSC. Justiça Federal de Santa Catarina. Memória: Diretor do Foro. Disponível em <https://portal.jfsc.jus.br/JFSCMV/Noticias/DiretoresdoForo.asp?id=383>. Acesso em: 28 fev. 2021.

KELSEN, Hans. **Teoria pura do direito**. São Paulo: Martins Fonte, 1999.

KNEEN, Brewster. **La tiranía de los derechos**. Itanzaigó: Cienflores, 2013.

LEAL, Saul Tourinho. **O novo papel da Advocacia-Geral da União no julgamento de ações direta de inconstitucionalidade**, 2011. Disponível em: [www.estadodedireito.com.br/2011/02/01/o-novo-papel-da-advocacia-geral-da-uniao-no-julgamento-de-aco-es-direta-de-inconstitucionalidade-2](http://www.estadodedireito.com.br/2011/02/01/o-novo-papel-da-advocacia-geral-da-uniao-no-julgamento-de-aco-es-direta-de-inconstitucionalidade-2). Acesso em: 30 set. 2013.

LEITE, Ilka Boaventura. Diásporas africanas e direitos territoriais: as várias dimensões do quilombo no Brasil. In: OLIVEIRA, Osvaldo Martins de. **Direitos quilombolas & dever do Estado em 25 anos da Constituição Federal de 1988**. Rio de Janeiro: ABA, 2016.

\_\_\_\_\_, \_\_\_\_\_. Humanidades insurgentes: Conflitos e criminalização dos quilombos. In: ALMEIDA, Alfredo Berno de, LEITE, Ilka Boaventura, O'DWYER, Eliane Cantarino *et al.* **Cadernos de debates nova cartografia social: territórios quilombolas e conflitos**. Manaus: Projeto Nova Cartografia Social/UEA Edições, 2010, p. 17-40.

\_\_\_\_\_, \_\_\_\_\_. Os quilombos no Brasil: questões conceituais e normativas. **Textos e Debates**. Os quilombos no Brasil: questões conceituais e normativas. Santa Catarina: UFSC e NUER, n. 7, 2000.

\_\_\_\_\_. Território de negros em área rural e urbana: algumas questões. In: **Textos e debates: terras e territórios de negros no Brasil**. Florianópolis: UFSC, ano 1, n. 2, 1991, p. 39-46.

\_\_\_\_\_. **O projeto político quilombola?** Desafios, conquistas e impasses atuais, 2008. Disponível em: [www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-026X2008000300015&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-026X2008000300015&script=sci_arttext). : Acesso em: 30 fev. 2021.

LEPETIT, Bernard. Sobre a escala na história. In: REVEL, Jacques (Org.). **Jogos de Escala: a experiência da microanálise**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1998.

LEVI, Giovanni. Comportamentos, recursos, processos: antes da “revolução” do consumo. In: REVEL, Jacques (Org.). **Jogos de Escala: a experiência da microanálise**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1998.

\_\_\_\_\_. Sobre a micro-história. In: BURKE, Peter (Org.). **A escrita da história: novas perspectivas**. São Paulo: UNESP, 1992.

LOCCA, Luciana Stephani Silva. Comunidades quilombolas e Estado democrático de direitos: desafio de efetividade das garantias constitucionais. **RCD - Revista Crítica do Direito**. São Paulo, n. 3, v. 54, 2013.

LOCKE, John. **Segundo tratado sobre o governo civil e outros escritos**. Petrópolis: Vozes, 2019.

LUCHESÍ, Fabio de Oliveira. **O MST e o STF (Tendências/Debates)**, 2009. Disponível em: [www.udr.org.br](http://www.udr.org.br). Acesso em: 15 fev. 2021.

MACEDO, Roberto F. de. Quem é Flávia Piovesan, a secretária de Direitos Humanos do governo Temer, em 9 frases. **Nexo Jornal**, 2016. Disponível em: <https://www.nexojornal.com.br/expresso/2016/05/18/Quem-%C3%A9-Fl%C3%A1via-Piovesan-a-secret%C3%A1ria-de-Direitos-Humanos-do-governo-Temer-em-9-frases>. Acesso em: 04 mar. 2021.

MACHADO, Maíra Rocha (Org.). **Pesquisar empiricamente o Direito**. São Paulo: Rede de Estudos Empíricos em Direito, 2017.

MACHADO, Maíra Rocha. O estudo de caso na pesquisa em direito. In: MACHADO, Maíra Rocha (Org.). **Pesquisar empiricamente o direito**. São Paulo: Rede de Estudos Empíricos em Direito, 2017, p. 357-390.

MACIEL, Ana Paula Brito. ALARCON, Anderson de Oliveira. GIMENES, Éder Rodrigo. Partidos políticos e espectro ideológico: parlamentares, especialistas, esquerda e direita no Brasil. **Revista Eletrônica de Ciência Política**, v. 8, n. 3, 2017, p. 72-88.

MACIEL, Silvana Araújo. SANTOS, Raimundo Wilson Pereira do. Os caminhos para a titulação de territórios remanescentes quilombolas no Brasil. **Revista de Revista Agrária**, 2020. Disponível em: <http://www.seer.ufu.br/index.php/campoterritorio/article/view/53934>. Acessado em: 10 de jan. 2021.

MADEIRA FILHO, Wilson. RIBEIRO, Ana Maria Motta. SIMON, Alba *et al.* Apontamentos para a elaboração de uma política socioambiental para as comunidades remanescentes de quilombo no Alto Rio Trombetas e em seu entorno. **Tópicos em Ciências Sociais**. Belo Horizonte: Poisson, 2019, p. 28-40.

MADEIRA, Rafael Machado. Esquerda e direita no Brasil: uma análise conceitual. In: **Revista Pós Ciências Sociais**, v. 8, n. 15, jan./jun., 2011, p. 171- 186.

MAESTRI, Mario. A aldeia ausente: índios, caboclos, cativos, moradores e imigrantes na formação da classe camponesa brasileira. **A questão agrária no Brasil: o debate na esquerda - 1960-1980**. 2. ed. São Paulo: Expressão Popular, 2012.

\_\_\_\_\_. A Aldeia Ausente: Índios, caboclos, cativos, moradores e imigrantes na formação da classe camponesa brasileira. In: STEDILE, João Pedro [Org]. **A questão agrária no Brasil: O debate na esquerda - 1960-1980**. São Paulo: Expressão Popular, 2005, p. 217-275.

MAGGIE, Yvonne. Aqueles a quem foi negada a cor do dia: as categorias cor e raça na cultura brasileira. MAIO, Marcos Chor; SANTOS, Ricardo Ventura. **Raça, Ciência e Sociedade**. Rio de Janeiro: Fiocruz/CCBB, 1996. p. 225-233.

MALIGHETTI, Roberto. **O quilombo de Frechal: identidade e trabalho de campo em uma comunidade brasileira de remanescentes de escravos**. Brasília: Senado Federal, v. 81, Reimpressão, 2010.

MALLMANN, Germene. As comunidades remanescentes de quilombo e o art. 68 do ADCT: propriedade da terra, reconhecimento e cidadania. **Revista de Direito brasileira**, v. 1, n. 1, 2011.

MANCEL, E. A. Uma introdução conceitual às filosofias da libertação. **Revista Nova Fase: Libertação - Libertación**, Curitiba: IFIL, Ano 1, n.1, 2000, p. 25-80.

MANCUSO, Wagner Pralon. O lobby da Indústria no congresso nacional: empresariado e política no Brasil contemporâneo. **Dados - Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 47, n. 3, 2004, p. 505-547.

MANDOKI, Katya. Las matrices culturales: um enfoque general. **Prácticas estéticas e identidades sociales**. Buenos Aires: Siglo Vientiuno, 2006.

MARANHÃO. **Constituição do Estado do Maranhão**, de 05 de outubro de 1989.

MARTINS, Cynthia Carvalho. NUNES, Patrícia Portela. PEREIRA JÚNIOR, Davi. Quilombos e mocambos: as “terras de preto” do Maranhão e a diversidade de territorialidades específicas. In: OLIVEIRA, Osvaldo Martins de. **Direitos quilombolas & dever do Estado em 25 anos da Constituição Federal de 1988**, Rio de Janeiro: ABA, 2016.

MARTINS, Priscila Machado. El control constitucional de las leyes em Atenas. **Revista de estudos Histórico-Jurídicos**. n. 39, Valparaíso. 2017, p. 37-57.

MASSON, Nathalia. **Manual de direito constitucional**. 4. ed. Salvador: Editora JusPodivm, 2016.

MBEMBE, Achille. Necropolítica. **Necropolítica seguido de sobre el gobierno privado indirecto**. Madrid, Espanha: Mesulina, 2011.

MDS. Ministério do Desenvolvimento Social. **Comunidades quilombolas**. Disponível em: [www.mds.gov.br](http://www.mds.gov.br). Acesso em: 23 nov. 2013.

MEIRINHOS, Manuel. OSÓRIO, Antônio. O estudo de caso como estratégia de investigação em educação. **EDUSER: Revista de Educação**, v. 2 (2), 2010. Disponível em: <https://bibliotecadigital.ipb.pt/bitstream/10198/3961/1/O%20estudo%20de%20caso%20como%20estrat%C3%A9gia%20de%20investiga%C3%A7%C3%A3o%20em%20educa%C3%A7%C3%A3o.pdf>. Acesso em: 5 fev. 2021.

MELO JÚNIOR, João Alfredo Costa de Campos Melo Júnior. A ação coletiva e seus intérpretes. **Pensamento Plural**, Pelotas, jul.-dez., 2007, p. 65-87.

MIGALHAS. **Ex-procuradores acionam PGR contra Bolsonaro por crimes na pandemia**. São Paulo. 29 jan. 2021. Disponível em: <https://migalhas.uol.com.br/quentes/339651/ex-procuradores-acionam-pgr-contra-bolsonaro-por-crimes-na-pandemia>. Acesso em: 7 fev. 2021.

MIGALHAS. **Manifesto por Haddad é endossado por milhares de juristas, magistrados e ex-ministros**. São Paulo. 17 out. 2018. Disponível em: <https://migalhas.uol.com.br/quentes/289343/manifesto-por-haddad-e-endossado-por-milhares-de-juristas--magistrados-e-ex-ministros>. Acesso em: 5 fev. 2021.

MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. São Paulo: Atlas, 2003.

MOREIRA, Manoel. Conocimiento ritual. **Antropologia del control social**. Argentina: Antropofagia, 2001.

MORIN, Edgar. **Introdução ao pensamento complexo**. Porto Alegre: Sulina, 2011.

\_\_\_\_\_. **O método 5: a humanidade da humanidade. A identidade humana**. Porto Alegre: Sulina, 2012.

\_\_\_\_\_. **Para onde vai o mundo?** Petrópolis: Vozes, 2010b.

\_\_\_\_\_. **Sociologia: a sociologia do microssocial ao macroplanetário**. Portugal: Editora Europa-América, 1998.

MPF. Ministério Pública Federal. **Biografia - Cláudio Fonteles**. Brasília. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/pgr/institucional/procurador-geral-da-republica/galeria-dos-ex-pgrs/galeria/biografia-de-claudio-fonteles>. Acesso em: 22 de fev. 2021.

\_\_\_\_\_. **GT Quilombos, povos e comunidades tradicionais**. Disponível em: <https://6ccr.pgr.mpf.mp.br/institucional/grupos-de-trabalho/quilombos-1/orcamento-tematico-quilombos/2013/execucao-orcamentaria/dezembro/qt-quilombo-povos-e-comun-trad-dezembro-2>. Acesso em: 15 mar. 2013.

NASCIMENTO, Germana Aguiar Ribeiro do. BATISTA, Mércia Rejane Rangel. NASCIMENTO, Marília Aguiar Ribeiro do. Panorama atual da proteção do direito à

terra das comunidades quilombolas e desafios futuros. **Interações**, Campo Grande, v. 17, n. 3, jul.-set., 2016, p. 432-447.

NEDER, Gizlene. **Discurso jurídico e ordem burguesa no Brasil**: criminalidade, justiça e constituição do mestraço de trabalho (1890 - 1927). Niterói: UFF, 2012.

NETO, Cláudio Pereira de Souza. Teoria da constituição, democracia e igualdade. In: SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; BERCOVICI, Gilberto; MORAES FILHO, José Filomeno; LIMA, Martônio Mont'Alverne Barreto. (Org.). **Teoria da constituição**: estudo sobre o lugar da política no direito constitucional. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003, Disponível em: [http://www.integrawebsites.com.br/versao\\_1/arquivos/ebc13414f9a0acf84749f124d810772f.pdf](http://www.integrawebsites.com.br/versao_1/arquivos/ebc13414f9a0acf84749f124d810772f.pdf). Acesso em: 22 jan. 2017.

NETO, Joaquim Shiraishi. Os quilombos como novos “sujeitos de direito”: processo de reconhecimento e impasses. **Cadernos UNDB**, São Luiz, v. 4, jan.-dez., 2014.

NIETZSCHE, Friedrich Wilhelm. **Genealogia da Moral: uma polêmica**. São Paulo: Companhia das Letras, 1998.

NETO, Pedrosa. Para quilombolas, pandemia foi sinônimo de abandono, racismo e necropolítica. **COLABORA**. 23 mar. 2021. Disponível em: <https://projecolabora.com.br/ods3/pandemia-foi-sinonimo-de-abandono-e-racismo-para-quilombolas/>. Acesso em: 12 abr. 2021.

NUER. Núcleo de Estudos de Identidades e Relações Interétnicas, **Publicações NUER**. Disponível em: <https://nuer.ufsc.br/>.

NUNES, Tiago. RODRIGUES, Bruno de Oliveira. As trampas do Poder Constituinte Originário e o caso da constituinte Brasileira. **Revista da Escola de Direito (UCPel)**, Pelotas: Editora da UCPel, v. 8, p. 67-91, 2011.

O GLOBO. **Centrão define emendas para mudar transitórias**. jun. 1988. Disponível em: [https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/122168/06\\_30jun88%20-%200354a.pdf?sequence=1&isAllowed=y..](https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/122168/06_30jun88%20-%200354a.pdf?sequence=1&isAllowed=y..) Acesso em: 15 mar. 2021.

O'DAYER, Eliane Cantarino. Etnicidade e direitos territoriais no Brasil contemporâneo. **Iberoamericana**, v. XI, n. 42, 2011.

\_\_\_\_\_. *Nation Building* e relações com o Estado: o campo de uma antropologia em ação. In: ZHOURI, Andréa. **Desenvolvimento, reconhecimento de direitos e conflitos territoriais** (Org). Brasília: ABA, 2012, p. 236-254.

\_\_\_\_\_. Os quilombos e a prática profissional dos antropólogos. In: O'Dayer, Eliane Cantarino (Org). **Quilombo**: identidade étnica e territorialidade. São Paulo: FGV, 2002.

\_\_\_\_\_. Terra de quilombos: identidade étnica e os caminhos do reconhecimento. **Tomo**. São Cristóvão, n. 11, jul. -dez., 2007.

\_\_\_\_\_. Uma nova forma de fazer história: os direitos às terras de quilombo diante do projeto modernizador de construção da Nação. In: OLIVEIRA, Osvaldo Martins de. (Org.). **Direitos quilombolas & dever de Estado em 25 anos da Constituição Federal de 1988**, v. 1, 2016, p. 257-274. Rio de Janeiro: ABA.

\_\_\_\_\_. Os quilombos e as fronteiras da antropologia. **Antropolítica**, Niterói: EDUFF, nº 19, 2005, p. 91-109.

\_\_\_\_\_. (Org.). **Quilombo**: identidade étnica e territorialidade. São Paulo: FGV. 2002b.

\_\_\_\_\_. Quilombos: os caminhos do reconhecimento em uma perspectiva contrastiva entre o Direito e a Antropologia. **Fronteiras**, Dourados, Vol. 11, n. 19, 2009, p. 165-178.

OBSERVATÓRIO SEM COVID-19. **Sítio eletrônico**. <https://quilombosemcovid19.org/>. Acessado em 10 de jan. 2021.

OLIVEIRA, Osvaldo Martins. **Direitos quilombolas & dever do Estado em 25 anos da Constituição Federal de 1988**. Rio de Janeiro: ABA, 2016.

OLIVEIRA, Andréa Cristina de Jesus. Breve histórico sobre o desenvolvimento do lobbying no Brasil. **Revista de Informação Legislativa**. Brasília, n. 42, out.- dez., 2005.

OLIVEIRA, Cida. Morosidade do STF está levando ao genocídio, diz liderança quilombola. **Rede Brasil Atual (RBA)**. De 23 de fevereiro de 2021. Disponível em: <https://www.redebrasilatual.com.br/saude-e-ciencia/2021/02/morosidade-do-stf-esta-levando-ao-genocidio-de-quilombolas-diz-lideranca/>. Acesso em: 12 abr. 2021.

OLIVEIRA, João Pacheco de. A eclosão do colonial em nosso cotidiano. **Vivência - Revista de Antropologia**, n. 51, 2018b, p. 11-24.

\_\_\_\_\_. Desafios contemporâneos para a Antropologia no Brasil: sinais de uma nova tradição etnográfica e de uma relação distinta com os seus “outros”. **Revista Mundaú**, n. 4, 2018, p.140-159.

\_\_\_\_\_. Carta a Senadora Benedita da Silva, de 25/05/1995. **Boletim informativo NUER**: regulamentação de terras de negros no Brasil, Florianópolis: UFSC, v. 1, n. 1, 1997.

\_\_\_\_\_. Por uma academia sin muros y una antropologia dialógica. **Plural - Revista semestral de la Asociación Latinoamericana de Antropología (ALA)**, 2017, p. 169-181.

\_\_\_\_\_. Uma etnologia dos “índios misturados”? Situação colonial, territorialização e fluxos culturais. **Revista Mana**: Estudos de Antropologia Social, Rio de Janeiro, v.4, n. 1, abr. 1998, p. 47-77.

ONU. Organização das Nações Unidas. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**, de 10 de dezembro de 1948. Dispõe sobre o ideal comum a ser atingido por todos os povos e todas as nações, foi adotada e proclamada pela resolução 217A da Assembleia Geral das Nações Unidas.

OVERMUNDO, **Indicação de Givânia Silva para a SUBCOM na SEPPIR**, 2011. Disponível em: [www.overmundo.com.br/overblog/indicacao-de-givania-silva-para-a-subcom-na-seppir](http://www.overmundo.com.br/overblog/indicacao-de-givania-silva-para-a-subcom-na-seppir)

PARÁ. **Constituição do Estado do Pará**, de 05 de outubro de 1989.

\_\_\_\_\_. **Decreto executivo n.º 3.572**, de 22 de julho de 1999. Regulamenta a Lei n.º 6.165, de 2 de dezembro de 1998, que dispõe sobre a Legitimação de Terras dos Remanescentes das Comunidades dos Quilombos e dá outras providências.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 5.273, de 3 de maio de 2002**. Promove a desapropriação das comunidades quilombolas Abuí, Paraná do Abuí, Tapagem, Sagrado Coração e Mãe Cué, no Município de Oriximiná.

\_\_\_\_\_. **Decreto n.º 5.382, de 12 de julho de 2002**. Promove a desapropriação da “Filhos de Zumbi”, no Município de Acará.

\_\_\_\_\_. **Lei Estadual n.º 6.165** de 02 de dezembro de 1998. Dispõe sobre a Legitimação de Terras dos Remanescentes das Comunidades dos Quilombos e dá outras providências.

PARAGUAÇU, Lisandra. Governo simplifica processo de regularização fundiária para emitir 600 mil títulos até 2022. **Terra.com**, São Paulo, 10 dez. 2019.

PARAÍBA. **Constituição do Estado da Paraíba**, de 07 de janeiro de 2002.

PARANÁ. **Decreto executivo n. 3446** de 14 de agosto de 1997. Regula, reconhece e cria sistema de proteção as comunidades faxinais no Estado do Paraná.

PAULO, Paula Paiva. Orçamento para regularização de terras quilombolas diminui 90% em 10 anos. **G1**. 20 nov. 2019. Disponível em: <https://g1.globo.com/natureza/desafio-natureza/noticia/2019/11/20/orcamento-para-regularizacao-de-terras-quilombolas-diminui-90percent-em-10-anos.ghtml>. Acessado em: 11 de abril de 2021.

PAZ NO CAMPO. **Página Inicial**. Disponível em: [www.paznocampo.org.br](http://www.paznocampo.org.br). Acesso em: 20 maio 2016.

PECUÁRIA.COM. Novo presidente do INCRA é pecuarista. **Pantanal certificadora**. out., 2019. Disponível em: <http://www.pantanalcertificadora.com.br/noticia/741/novo-presidente-do-incra-e-pecuarista>. Acesso em: 26 jan. 2021.

PEREIRA, Amílcar Araujo. **O mundo negro: relações raciais e a constituição do movimento negro contemporâneo no Brasil**. Rio de Janeiro: FAPERJ, Pallas, 2013, p. 217-323.

PESTANA, Manoel. PGR: Os Tuiuiús e a farsa da lista tríplice. **Lex Magister**. Porto Alegre. Disponível em: [https://www.lex.com.br/doutrina\\_27854318\\_PGR\\_OS\\_TUIUIUS\\_E\\_A\\_FARSA\\_DA\\_LISTA\\_TRIPLICE.aspx](https://www.lex.com.br/doutrina_27854318_PGR_OS_TUIUIUS_E_A_FARSA_DA_LISTA_TRIPLICE.aspx). Acesso em: 23 fev. 2021.

PGR. Procuradoria-Geral da República. **Sobre a instituição**. Disponível em: [www.pgr.mpf.mp.br/conheca-o-mpf/sobre-a-instituicao](http://www.pgr.mpf.mp.br/conheca-o-mpf/sobre-a-instituicao). Acesso em: 19 fev. 2021

PIOSEVAN, Flávia. **Direitos humanos e o direito constitucional internacional**. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

\_\_\_\_\_. **Temas de direitos Humanos**. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

PODER360. **Bolsonaro reduz quase a zero orçamento da reforma agrária em 2021**. Disponível em: <https://www.poder360.com.br/governo/bolsonaro-reduz-quase-a-zero-orcamento-da-reforma-agraria-em-2021/>. Acesso em: 11 abr. 2021.

POLVÉRIO JÚNIOR, Elton E. **Desafios e perspectivas do poder legislativo no século XXI**. Brasília: Consultoria Legislativa do Senado Federal, 2006.

PORTAL DA TRANSPARÊNCIA. **Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA)**. Disponível em: <http://www.portaltransparencia.gov.br/orgaos/22201?ano=2017>. Acesso em: 11 abr. 2021.

POUTIGNAT, Philippe. STREIFF-FENART, Jocelyne, **Teorias da etnicidade: seguido de grupos étnicos e suas fronteiras de Fredrik Barth**. São Paulo: UNESP, 2011.

PRECIOSO, Daniel. Edoardo Grendi e Giovanni Levi: Da antropologia à Microanálise Histórica (1977 - 1985). **Revista da Teoria da História**, v. 21, n. 1, Universidade Federal de Goiás, julho, 2019.

PRIBERAM. **Dicionário online**. Disponível em: [www.priberam.pt](http://www.priberam.pt). Acesso em: 11 abr. 2021.

PRICE, Richard. **Reinventando a história dos quilombos: rasuras e confabulações**. Londres: Afro-Ásia, nº 2, 2000, p. 241-65.

PRIOSTE, Fernando Gallardo Vieira. Quilombolas, luta por terra e questões raciais no Supremo Tribunal Federal. In: WOLKMER, Antônio Carlos. SOUZA, Carlos Frederico Marés de. TARREGA, Maria Cristina Vidotte Blanco. **Os direitos territoriais quilombolas: além do marco temporal**. Goiás: PUC-GO, 2016.

\_\_\_\_\_. Quilombos no Supremo Tribunal Federal: Decreto 4887/03 e a Efetividade da Constituição. In: PRIOSTE, Gallardo Vieira. ARAÚJO, Eduardo Fernandes de. **Direito Constitucional Quilombola**. Rio de Janeiro: Lumen Juris. 2015.

\_\_\_\_\_. **Terras fora do mercado.** Dissertação de mestrado apresentada no Programa de Pós-Graduação em Direito da Pontifícia Universidade Católica do Paraná. Curitiba, 2017.

PRÓ-ÍNDIO. Comissão Pró-Índio de São Paulo. Orçamento do Incri inviabiliza titulação de terras quilombolas. **Vermelho.** Disponível em: <https://vermelho.org.br/2017/06/07/orcamento-do-incra-inviabiliza-titulacao-de-terras-quilombolas/>. Acesso em: 11 abr. 2021.

PUC-PR. Pontifícia Universidade Católica do Paraná. **Sobre o professor:** Carlos Frederico Marés de Souza Filho. Disponível em: <https://www.pucpr.br/escola-de-direito/docente/carlos-frederico-mares-de-souza-filho/>. Acesso em: 08 abr. 2021.

PSDB. Partido da Social Democracia Brasileira. **Link “História” no site do partido,** sem data. Disponível em: <https://tucano.org.br/historia/>. Acesso em: 07 fev. 2021.

PT. Partido dos Trabalhadores. **Cardozo:** Impeachment do jeito que está sendo feito, é golpe. Abril, 2016. Disponível em: <https://pt.org.br>. Acesso em: 05 mar. 2021.

\_\_\_\_\_. **Centrais pressionam senadores sobre reforma trabalhista.** maio, 2017. Disponível em: <https://pt.org.br>. Acesso em: 05 mar. 2021.

\_\_\_\_\_. **Em nome do PT, Gleisi manifesta solidariedade a Katia Abreu.** nov. 2017b. Disponível em: <https://pt.org.br>. Acesso em: 05 mar. 2021.

\_\_\_\_\_. **Manifesto em solidariedade à Procuradora Federal Deborah Duprat.** São Paulo, 30 ag. 2019. Disponível em: <https://pt.org.br/manifesto-em-solidariedade-a-procuradora-federal-deborah-duprat/>. Acesso em: 03 mar. 2021.

QUADROS, Marcos Paulo dos Reis. MADEIRA, Rafael Machado. Fim dadireita envergonhada? Atuação da bancada evangélica e da bancada da balaeos caminhos da representação do conservadorismo no Brasil. **Opinião Pública**, Campinas, v. 24, n. 3, set./dez, 2018, p. 486-522.

QUADROS, Vasconcelos. Quem é Nabhan Garcia, o todo-poderoso secretário fundiário de Bolsonaro. **Exame**, nov. 2019. Disponível em: <https://exame.com/brasil/quem-e-nabhan-garcia-o-todo-poderoso-secretario-fundiario-de-bolsonaro/>. Acesso em: 26 jan. 2021.

QUIJANO, Aníbal. Colonialidade do poder e classificação social. In: SANTOS, Boaventura de Sousa. MENESES, Maria Paula [Org.]. **Epistemologias do Sul.** Porto: CES e Almedina, 2009, p. 73-117.

\_\_\_\_\_, \_\_\_\_\_. Colonialidade do poder, Eurocentrismo e América Latina. A colonialidade do saber: eurocentrismo e ciências sociais. **Perspectivas latino-americanas.** Buenos Aires: CLACSO e Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, 2005.

RAMOS, Vanessa. Setores do Poder Judiciário atrasam desapropriações. **Site do MST.** 25 nov. 2010. Disponível em: <https://mst.org.br/2010/11/25/setores-do-poder-judiciario-atrasam-desapropriacoes/>. Acesso em: 15 fev. 2021.

RANGEL, Rodrigo. 'É um golpe', diz vice-procuradora da República sobre impeachment. **Veja**. São Paulo, 30 ago. 2016. Disponível em <https://veja.abril.com.br/brasil/e-um-golpe-diz-vice-procuradora-da-republica-sobre-impeachment/>. Acesso em: 28 de fev. 2021.

RANGEL, Tauã Lima Verdán. Racismo ambiental às comunidades quilombolas Comissão de Finanças e Tributação. **Revista Interdisciplinar de Direitos Humanos**, Bauru, v. 4, n. 2, 2016, p. 129-141.

RATTS, Alex. DE AGUIAR, Vinícius Gomes. Da Silva, Paula Acotirene. O cenário quilombola em Goiás: identidades e territórios. OLIVEIRA, Osvaldo Martins de. **Direitos quilombolas & dever do Estado em 25 anos da Constituição Federal de 1988**, Rio de Janeiro: ABA, 2016.

RANTHUM, Rodrigo. Análise: orçamento do Incra nos últimos anos sofre com falta de planejamento e foco. **Sindicato Nacional dos Peritos Federais Agrários (Sindpfa)**. De 24 de novembro de 2020. Disponível em: <https://sindpfa.org.br/noticia/analise-orcamento-do-incra-nos-ultimos-anos-sofre-com-falta-de-planejamento-e-foco/>. Acesso em: 11 abr. 2020.

RBA. Rede Brasil Atual. **Bolsonaro ameaça quilombolas ao cortar verba para demarcação de terras**. 15 out. 2020. Disponível em: <https://www.redebrasilatual.com.br/cidadania/2020/10/bolsonaro-quilombolas-orcamento-demarcacao-terras/>. Acesso em: 12 abr. 2021.

REBELO, Maria de Nazaré de Oliveira. O povo Saramaka versus Suriname: uma análise sob o olhar de Clifford Gertz. **Cadernos da Escola de Direito e Relações Internacionais**, Curitiba: UNIBRASIL, v. 1, 2011, p. 95-118, Disponível em: <https://portaldeperiodicos.unibrasil.com.br/index.php/cadernosdireito/article/view/2712/2281>.

REGIANATO, Andréa Depieri de A. Uma introdução à pesquisa documental. In: MACHADO, Maíra Rocha (Org). **Pesquisar empiricamente o direito**. São Paulo: Rede de Estudos Empíricos em Direito, p. 189-224, 2017.

REVEL, Jacques. Microanálise e construção social. In: REVEL, Jacques (Org.). **Jogos de Escala: a experiência da microanálise**. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1998.

\_\_\_\_\_. Micro-história, macro-história: o que as variações de escala ajudam a pensar em um mundo globalizado. **Revista Brasileira de Educação**, v. 15, n. 45, set/dez, 2010, p. 434-590. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbedu/v15n45/03>. Acesso em: 3 mar. 2021.

RIBEIRO, Ivana de Pinho. **Estado, quilombolas e ruralistas**, 2010. Disponível em: [www.alasru.org/wp-content/uploads/2011/09/GT-15-Ivana-de-Pinho-Ribeiro.pdf](http://www.alasru.org/wp-content/uploads/2011/09/GT-15-Ivana-de-Pinho-Ribeiro.pdf).

RICOEUR, Paul. **O justo ou a essência da justiça**. Lisboa: Instituto Pedagógico, 1995.

RIOS, Aurélio Virgílio. Quilombos na perspectiva da igualdade étnico-racial: raízes, conceitos, perspectiva. DUPRAT, Deborah [Org.]. **Pareceres Jurídicos: Direitos dos povos e das comunidades tradicionais**. Manaus: UEA, 2007.

ROCHA, Cláudia Facuri. **A demarcação de terras indígenas e o decreto 17775/96**. Dissertação (Mestrado em Ciências Jurídicas) - Faculdade de Direito, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2009.

RODRIGUES, Bruno de Oliveira. **Quilombo e Direitos: análise da Adin 3239 e a luta de dizer o direito**. Dissertação (Mestrado em Ciências Jurídicas) - Faculdade de Direito, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2014.

RODRIGUES, Sabrina. Governo exonera general e nomeia pecuarista para presidência do Incra. **Amazônia.org**, out. 2019. Disponível em: <https://amazonia.org.br/2019/10/governo-exonera-general-e-nomeia-pecuarista-para-presidencia-do-incra/>. Acesso em: 26 jan. 2021.

RORAIMA. **Constituição do Estado de Roraima**, de 31 de dezembro de 1991.

ROSENFELD, Denis Lerrer. Função racial da propriedade. **O Estado de São Paulo**. São Paulo, 14 maio 2007. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/327270/noticia.htm?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 06 mar. 2021.

ROSENTAL, Paul-André. Construir o “macro” pelo “micro”: Fredrik Barth e a “microstória”. REVEL, Jacques (Org.). **Jogos de escala: a experiência da microanálise**. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1998.

ROTHENBURG. Walter Caludius. Direito dos descendentes de escravos: remanescentes das comunidades de quilombos. SARMENTO, Daniel; IKAWA, Daniela; PIOVESAN, Flávia. **Igualdade, diferença e direitos humanos**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008. Disponível em: [http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr6/documentos-e-publicacoes/artigos/docs\\_artigos/artigo\\_descendentes\\_de\\_escravos.pdf/view](http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr6/documentos-e-publicacoes/artigos/docs_artigos/artigo_descendentes_de_escravos.pdf/view). Acesso em: 20 mar. 2021.

\_\_\_\_\_. Marco temporal e o reconhecimento de terras quilombolas. **Jota**. São Paulo. 7 fev. 2018. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/marco-temporal-e-o-reconhecimento-de-terras-quilombolas-07022018>. Acesso em: 04 mar. 2021.

ROULAND, Norbert. **Nos confins do direito**. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2008.

RÚBIO, David Sánchez. Ciencia-Ficción y Derechos Humanos: Una aproximación desde la complejidad, las tramas sociales y los condicionales contrafácticos. MOURA, Marcelo de Oliveira (Org.). **Irrompendo no real: escritos de teoria crítica dos direitos humanos**. Pelotas: Editora da Universidade Católica de Pelotas (EDUCAT), 2005, p. 151-178.

SALAINÉ, Cristian Jobi. MELLO, Marcelo Moura. Seguindo as pegadas dos quilombos pelos caminhos da memória, da identidade e da etnicidade. **Revista identidade**, São Leopoldo, v. 15, n. 1, jan.-jun. 2010

SAMPAIO, Cristine. MELITO Entidades de jornalistas pedem exoneração de presidente da Fundação Palmares. **Brasil de Fato**, Brasília, 22 maio 2020. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2020/05/22/entidades-de-jornalistas-pedem-exoneracao-de-presidente-da-fundacao-palmares>. Acesso em: 05 dez. 2021.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **A gramática do tempo: para uma nova cultura política**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2008c.

\_\_\_\_\_. Poderá o Direito ser emancipatório? In: **Revista Crítica de Ciências Sociais**, n. 65, maio, 2003b.

\_\_\_\_\_. **Refundación del Estado en América Latina: perspectivas desde una epistemología del Sul**. Lima: Red Latinoamericana de Antropología Jurídica (RELAJU), 2010f.

\_\_\_\_\_. **Um discurso sobre as ciências**. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2008d.

SANTOS, Carlos Alexandre B. Plínio dos. Comunidades negras sul-matogrossenses dos primórdios à contemporaneidade. In: OLIVEIRA, Osvaldo Martins de. **Direitos quilombolas & dever do Estado em 25 anos da Constituição Federal de 1988**. Rio de Janeiro: ABA, 2016i.

SANTOS, Izabel. General diz que ruralista Nabhan pressionou por 58 cargos na Funai. **Amazonia Real**. 12 jun. 2019h. Disponível em: <https://amazoniareal.com.br/general-diz-que-ruralista-nabhan-pressionou-por-58-cargos-na-funai/>. Acesso em: 14 abr. 2021.

SANTOS, Joel Rufino dos. O negro como lugar. In: MAIO, Marcos Chor. SANTOS, Ricardo Ventura. **Raça, Ciência e Sociedade**, Rio de Janeiro: Fiocruz/CCBB, 1996g. p. 219-223.

SANTOS, Ricardo Ventura. **Raça, ciência e sociedade**. Rio de Janeiro: Fiocruz/CCBB, 1996a.

SARLET, Ingo. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 10. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010.

SARMENTO, Daniel. A Garantia do Direito à Posse dos Remanescentes de Quilombos antes da Desapropriação. **Revista de Direito do Estado**, v. 7, 2007, p. 345-360.

\_\_\_\_\_. A garantia do direito à posse dos remanescentes de quilombos antes da desapropriação. In: DUPRAT, Deborah [Org.]. **Pareceres jurídicos: direitos dos povos e das comunidades tradicionais**. Manaus: UEA, 2007b.

\_\_\_\_\_. ARAÚJO JÚNIOR, Júlio José. Deborah Duprat: o 'até logo' de uma heroína constitucional. **Nova Cartografia Social**. Manaus. 22 maio 2020. Disponível em: <http://novacartografiasocial.com.br/deborah-duprat-o-ate-logo-de-uma-heroína-constitucional/>. Acesso em: 03 mar. 2021.

\_\_\_\_\_. Clínica de Direitos Fundamentais. **Site do Curso de Direito da UERJ**. Rio de Janeiro. Ainda disponível em 2021. Disponível em: <http://www.direito.uerj.br/clinica-de-direitos-fundamentais/>. Acessado em: 03 de março de 2021.

\_\_\_\_\_. Eficácia temporal do controle de constitucionalidade (o princípio da proporcionalidade e a ponderação de interesses) das leis. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, abr./jun., 1998. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/47163/45632>. Acesso em: 10 mar. 2021.

\_\_\_\_\_. O mínimo existencial. **Revista de Direito da Cidade**, Rio de Janeiro, v. 8, n.4, 2016, p. 1644-1689.

SCALCO, Raquel Faria. GONTIJO, Bernardo Machado. A relação das comunidades quilombolas com a natureza: uma análise dos casos de territórios quilombolas sobrepostos a unidades de conservação de proteção integral em Minas Gerais. **Anais do V Seminário Nacional População, Espaço e Ambiente**. Diamantina, 2019.

SCHAEFER, Bruno Marques. Ministério da Cidadania: qual sua função? **Politize**, abr., 2013. Disponível em: <https://www.politize.com.br/ministerio-da-cidadania/>. Acesso em: 23 jan. de 2021.

SCHIMITI; Alessandra, TURATTI, Maria Cecília Manzoli, CARVALHO, Maria Cecília Pereira de. A atualização do conceito de quilombo: identidade e território nas definições teóricas. **Revista Ambiente & Sociedade**, Ano 5, n. 10, 1º semestre, 2002, p. 1-8.

SCHWARCZ, Lilian, STARLING, Heloisa. **No caminho da democracia: a transição para o poder civil e as ambiguidades da ditadura militar**. In: Brasil: uma biografia, São Paulo: Companhia das Letras, 2015.

SEPPPIR. Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial. **Programa Brasil Quilombola**. Brasília: Abaré, 2004. Disponível em: [www.sepppir.gov.br/publicacoes/brasilquilombola\\_2004.pdf](http://www.sepppir.gov.br/publicacoes/brasilquilombola_2004.pdf). Acesso em:

SIEYÈS, Emmanuel Joseph. **O que é o Terceiro Estado?** Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2001.

SILVA, Dimas Salustiano da. Constituição e diferença étnica: o problema jurídico das comunidades negras remanescentes de quilombo no Brasil. **Boletim Informativo NUER**, Florianópolis, v. 1, n. 1, 1997, p. 49-71.

\_\_\_\_\_. Direito insurgente do Negro no Brasil: perspectivas e limites no Direito Oficial. In: CHAGAS, Sílvio Donizete [Org]. **Lições de direito civil alternativo**, São Paulo: Acadêmica, 1994.

SILVA, Cláudio Teixeira. O usucapião singular disciplinado no Art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. **Revista Jurídica da Presidência**. Brasília, v. 3, n. 28, 2001. Disponível em <https://revistajuridica.presidencia.gov.br/index.php/saj/article/view/837/825>. Acesso em: 28 fev. 2021.

SILVA, Franco Alves. O racismo de Jair Bolsonaro: origens e consequências. In: **NEXO**. 17 nov. 2020. Disponível em: <https://www.nexojournal.com.br/ensaio/2020/O-racismo-de-Jair-Bolsonaro-origens-e-consequ%C3%A2ncias>. Acesso em: 12 abr. 2021.

SILVA, Hilton P. SILVA, Givânia M. A situação dos quilombos do Brasil e o enfrentamento à pandemia da Covid-19. **Associação Brasileira de Saúde Coletiva (ABRASCO)**. Disponível em: <https://www.abrasco.org.br/site/noticias/a-situacao-dos-quilombos-do-brasil-e-o-enfrentamento-a-pandemia-da-covid-19-artigo-de-hilton-p-silva-e-givania-m-silva/52116/>. Acesso em: 12 abr. 2021.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 29. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

SILVA, Liana Amin Lima. Proposta de Emenda à Constituição (PEC) 215. **Revista Insurgência**. Brasília, ano 1, v.1, n. 2, 2015.

SILVA, Sandro José. À sombra da Nação: a imaginação do direito étnico no contexto capixaba. In: OLIVEIRA, Osvaldo Martins de. **Direitos quilombolas & dever do Estado em 25 anos da Constituição Federal de 1988**. Rio de Janeiro: ABA, 2016.

SILVA, Tomaz Tadeu da. A produção da identidade e da diferença. SILVA, Tomaz Tadeu da (Org). HALL, Stuart. WOODWARD, Kathryn. **Identidade e diferença: a perspectiva dos estudos culturais**. Petrópolis: Vozes, 2019.

SIMIONATTO, Ivete. COSTA, Carolina Rodrigues. Como os dominantes dominam: o caso da bancada ruralista. **Temporalis**, Brasília, ano 12, n. 24, p. 215-237, jul.- dez. 2012.

SIMON, Cristiano Gustavo Biazzo. **Os campos dos senhores: UDR e elite rural - 1985/1988**, Londrina: UEL, 1998.

SOARES, Marcelo Negri. WINKLER, Camila Gentil. Amici Curiae no Brasil: um terceiro necessário. **Revista dos Tribunais Online**, Vol. 935, Março, 2015, p. 203-222.

SOUZA, Marcelino Conti de; MADEIRA FILHO, Wilson; BRAGA, Lílian Regina Furtado. Contratos de concessão de direito real de uso (CDDRU) como conciliação de interesses de terras quilombolas e unidades de conservação. **Cadernos de Estudos Sociais (CES)**, v. 35, n. 02, 2020.

SRB. Sociedade Rural Brasileira. **Site oficial**. Disponível em: <https://srb.org.br/>. Acesso em: 15 mar. 2021.

STF. Supremo Tribunal Federal. **Ação Cível Originária (ACO) n. 312/BA**. 02 maio 2012. Trata sobre o reconhecimento de comunidades indígenas na Reserva Indígena Caramarumu-Catarina-Paraguaçu.

\_\_\_\_\_. **Ação rescisória (AR) n. 2686**, de 24 de abril de 2018 – Visa rediscutir a anulação do procedimento administrativo de titulação da Terra Indígena Guyraroka.

\_\_\_\_\_. **Glossário jurídico**. Disponível em: [www.stf.jus.br/portal/glossario](http://www.stf.jus.br/portal/glossario). Acesso em: 09 de abril de 2021.

\_\_\_\_\_. **Mandado de segurança (RMS) n. 29.087** de 18 de outubro de 2010. Visa discutir a anulação do procedimento administrativo de titulação da Terra Indígena Guyraroka.

\_\_\_\_\_. **Petição cível (PET.) n. 3.388/RR** de 20 de abril de 2005. Trata sobre as disputas de reconhecimento e titulação da terra indígena Raposa do Sol.

\_\_\_\_\_. **Regimento interno**. Brasília: STF, 2012, Disponível em: [www.stf.jus.br/arquivo/cms/legislacaoRegimentoInterno/anexo/RISTF\\_Maio\\_2013\\_versao\\_eletronica.pdf](http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/legislacaoRegimentoInterno/anexo/RISTF_Maio_2013_versao_eletronica.pdf). Acesso em: 12 abr. 2021.

\_\_\_\_\_. **Rejeitada denúncia contra o deputado Jair Bolsonaro por incitação ao racismo**. 2018. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=389384>. Acesso em: 12 abr. 2021.

\_\_\_\_\_. **Supremo determina que Governo Federal elabore plano de combate à Covid-19 para população quilombola**. 25 fev. 2021. Acesso em: 12 abr. 2021.

\_\_\_\_\_. **Vocabulário jurídico**. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarTesauro.asp?txtPesquisaLivre=RENITENTE%20ESBULHO>. Acesso em: 06 abr. 2021.

SVAMPA, Maristella. ARGENTINA, Conicet. Protesta, Movimientos Sociales y Dimensiones de la acción colectiva en América Latina. **Jornadas de Homenaje a C.Tilly**. Madrid: Universidad Complutense de Madrid-Fundación Carolina, 2009. <http://www.maristellasvampa.net/archivos/ensayo57.pdf>.

\_\_\_\_\_. Movimientos Sociales, matrices socio-políticos y nuevos escenarios en América Latina. **OneWorld Perspectives**. Working Papers 01. 2010.

TALAVERA, Rafael de la Garza. Las teorías de los movimientos sociales y el enfoque multidimensional. **Estudios Políticos**, n. 22, Novena Época, jan.- abr., 2011, p. 107-138.

TARROW, Sidney. **O poder em movimento: movimentos sociais e confronto político**, Petrópolis: Vozes, 2009, p. 49-65.

TERRA DE DIREITOS. **Deborah Duprat: uma aguerrida defensora dos direitos humanos e transformadora de vidas**. Em 22 de maio de 2020. Disponível em: <https://terradedireitos.org.br/noticias/noticias/deborah-duprat-uma-aguerrida-defensora-dos-direitos-humanos-e-transformadora-de-vidas/23338>. Acesso em: 03 mar. 2021.

TILLY, Charles. Movimentos Sociais como política. **Revista Brasileira de Ciência Política**, nº 3. Brasília, jan.-jul. 2010, p. 133-160.

\_\_\_\_\_. WOOD, Lesley J. **Los movimientos sociales, 1768 - 2008: desde sus Orígenes a facebook**. Barcelona: Crítica. 2010.

TJDFT. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios. **Reclusão x detenção x prisão simples**. Disponível em: <https://www.tjdf.jus.br/institucional/imprensa/campanhas-e-produtos/direito-facil/edicao-semanal/reclusao-x-detencao-x-prisao-simples>. Acesso em: 22 jan. 2021.

TRECCANI. Girolamo D. Quilombos na América Latina: Uma experiência Continental. In: PRIOSTE, Gallardo Vieira. ARAÚJO, Eduardo Fernandes de. **Direito Constitucional Quilombola**. Rio de Janeiro: Lumen Juris. 2015, p. 59.

TRF1. Tribunal Regional Federal da Primeira Região. **Ação Ordinária nº 2008.85.00.001626-6/SE**. 2008.

\_\_\_\_\_. Justiça Federal do Pará, 2ª Vara Federal de Santarém. **Ação Civil Pública n.º 0006478-69.2013.403.6104/PA**. 2013.

TRF2. Tribunal Regional da Segunda Região. **Processo 0101298-70.2017.4.02.5101**. 2017.

TRF4. Tribunal Regional Federal da Quarta Região. **Agravo de Instrumento n.º 2008.04.00.010160-5/PR**. 2008a.

\_\_\_\_\_. **Arguição de Inconstitucionalidade n.º 5005067-52.2013.404.0000/TRF**. 2013.

\_\_\_\_\_. Justiça Federal do Rio Grande do Sul, 1ª Vara Federal de Santa Cruz do Sul - **Ação Civil Pública n.º 5001551-60.2015.4.04.7111/RS**. 2015.

\_\_\_\_\_. **Mandado de Segurança nº 2008.70.09.002352-4/PR**. 2008b.

\_\_\_\_\_. **Proc. n.º. 2008.70.00.000158-3**. 2008.

TURNER, Victor. **Dramas, campos e metáforas: ação simbólica na sociedade humana**. Rio de Janeiro: UFF, 2008.

UDR. União Democrática Ruralista. Link: “**História**” e “**Objetivos**”. Disponível em: [www.udr.org.br](http://www.udr.org.br). Acesso em: 15 ago. 2013.

VARELA, Bartolomeu. **Manual de introdução ao direito**. Praia: UNICV, 2011.

VAZ, Getúlio. **A declaração de inconstitucionalidade e seus efeitos para os atos administrativos**. Monografia (Especialização em Análise e Controle de Constitucionalidade) - Universidade do Legislador em parceria com a Universidade de Brasília. Orientador: Gilmar Mendes, 2006.

VELHO, Otávio Guilherme. **Capitalismo autoritário e campesinato**. São Paulo: DIFEL, 1979.

VERDUM, Ricardo. **Território quilombola, terra de direito**. Orçamento e política ambiental. 26. ed. Brasília: INESC. Ano X, 2011. Disponível em: [www.academia.edu/4856023/Territorio\\_Quilombola\\_terra\\_de\\_direito](http://www.academia.edu/4856023/Territorio_Quilombola_terra_de_direito). Acesso em: 09 mar. 2021.

VIANNA, Luiz Werneck. Os aspectos do desenvolvimentismo. **O Estadão**, 2012. Disponível em: [www.estadao.com.br/noticias/impreso,os-espectros-do--desenvolvimentismo-,878495,0.htm](http://www.estadao.com.br/noticias/impreso,os-espectros-do--desenvolvimentismo-,878495,0.htm). Acesso em: 10 mar. 2021.

VIEIRA, Fernanda. QUINTANS, Mariana Trotta Dallalana. CARLET, Flávia. Sob o rufar dos Ne’ona: o judiciário em disputa pelos quilombolas. **Praxis e Direito**, v. 8, n. 1, 2017.

VIGNA, Edécio. **Bancada ruralista: o maior grupo de interesse no Congresso Nacional**. Brasília: INESC, 2007.

WARAT, Alberto Luiz. **Introdução geral ao direito III: o direito não estudado pela teoria jurídica moderna**. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 1997.

WEBER, Max. **Sociologia do Direito**. In: WEBER, Max. *Economia e Sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva*. Brasília: UnB e São Paulo: Imprensa Oficial, 1999, capítulo VII, v. 2, p. 1-153.

WEISSHEIMER, Marco. Temer desmontou área de Direitos Humanos. Flavia Piovesan está rasgando sua biografia. In: **Sul21**, 2016. Disponível em: <https://www.sul21.com.br/entrevistas-2/2016/09/temer-desmontou-area-de-direitos-humanos-flavia-piovesan-esta-rasgando-sua-biografia/>. Acesso em: 04 mar. 2021.

WELLE, Doutsche. Sob Bolsonaro, reconhecimento de quilombolas cai ao menor patamar da história. In: **Carta Capital**. Disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/sociedade/sob-bolsonaro-reconhecimento-de-quilombolas-cai-ao-menor-patamar-da-historia/>. Acesso em: 12 abr. 2021.

WELLERSTEIN, Immanuel. Universalismo, racismo y sexismo: tensiones ideológicas del capitalismo. In: BALIBAR, Etienne. WELLERSTEIN, Immanuel [Org]. **Raza, nación y classe**. IEPALA, 1991, p. 49-61.

WOLKMER, Antônio Carlos. **Pluralismo jurídico**: fundamentos de uma nova cultura do Direito. 3 ed. São Paulo: Alfa Ômega, 2001.

WOODWARD, Kathryn. Identidade e diferença. In: SILVA, Tomaz Tadeu da (Org). HALL, Stuart. WOODWARD, Kathryn. **Identidade e diferença**: a perspectiva dos estudos culturais. Petrópolis: Vozes, 2019.

YIN, Robert R. **Estudo de caso**: planejamento e métodos. 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.

ZIBECHI, Raúl. La emancipación como producción de vínculos. In: **Los desafíos de las emancipaciones en un contexto militarizado**. Buenos Aires: CLACSO, 2006.

\_\_\_\_\_. Los movimientos sociales latinoamericanos: tendencias y desafíos. En: **OSAL - Observatorio Social de América Latina**. n. 9. 2003.

ZIGONI, Carmela. **Nota técnica**: orçamento público voltado para as comunidades quilombolas no contexto da pandemia de COVID-19. Brasília: INESC, 2020. Disponível em: [https://www.inesc.org.br/wp-content/uploads/2020/09/NT\\_Orçamento-Quilombolas\\_SET2020.pdf](https://www.inesc.org.br/wp-content/uploads/2020/09/NT_Orçamento-Quilombolas_SET2020.pdf). Acesso em: 23 abr. 2021.