CONTRIBUIÇÕES À CONSTRUÇÃO DO CRITÉRIO DE AUTOIDENTIFICAÇÃO DE POVOS TRADICIONAIS NA ADIN 3239

CONTRIBUTIONS TO SHAPING THE SELF-IDENTIFICATION CRITERIA FOR TRADITIONAL PEOPLES IN ADIN 3239

Ana Pontes¹

Resumo

Este artigo apresenta uma análise sobre os esforços conjuntos das contribuições construídas sobre autoidentificação de remanescentes de comunidades quilombolas, especialmente pelos debates conduzidos pela Sexta Câmara para povos tradicionais do Ministério Público Federal, e, dentro desse espectro, destacar o conceito de autoidentificação trabalhado em seus dois manuais que resultaram em sua atuação na ADI 3239. Quais caminhos no Direito para a compreensão do conceito de autodeterminação para povos tradicionais têm sido trilhados? Apontamos como um dos pontos cruciais desta construção o julgamento da ADI relativa ao item do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal de 1988 ADCT sobre comunidades de remanescentes quilombolas, mas sobretudo buscamos demonstrar a construção e fortalecimento do conceito de autodeterminação antes e durante o julgamento. E como objetivo secundário, concentrar nesta oportunidade argumentos e ideias sobre a validade do conceito de autodeterminação e autoidentificada para a manutenção dos direitos territoriais de comunidades tradicionais.

Palavras-chave: ADI 3239. Quilombolas. Autodeterminação

Abstract

This article presents an analysis of the collective efforts and contributions regarding the self-identification of descendants from quilombola communities, especially through the debates conducted by the Sixth Chamber for Traditional Peoples of the Federal Public Ministry. Within this context, it highlights the concept of self-identification addressed in its two manuals, which contributed to its actions in the Direct Action of Unconstitutionality (ADI) 3239.

What legal paths have been taken to understand the concept of self-determination for traditional peoples? The article identifies the judgment of the ADI related to the provision in the Transitional Constitutional Provisions Act (Ato das Disposições Constitucionais Transitórias - ADCT) of the 1988 Federal Constitution concerning quilombola communities as one of the crucial milestones in this process. However, it mainly seeks to demonstrate how the concept of self-determination was developed and strengthened before and during the judgment.

As a secondary objective, the article aims to bring together arguments and ideas regarding the validity of the concepts of self-determination and self-identification for maintaining the territorial rights of traditional communities.

Keywords: ADI3239 Quilombolas. Selfdetermination

1. INTRODUÇÃO

A invisibilização de povos tradicionais quilombolas é um velho fenômeno social. Critérios sociais, fenotípicos, econômicos, culturais frequentemente são interpretados em desfavor de integrantes de territórios tradicionalmente ocupados por remanescentes quilombolas. Essa ocultação deliberada estende-se para povos originários, ribeirinhos e outras comunidades tradicionais. Um exemplo disto é a indução de estereótipos diversos de fenotípia para pessoas indígenas com constante negação de sua condição indígena. O conceito também atinge a pessoas descendentes de quilombolas. Às pessoas indígenas exige-se o estereótipo de pular das páginas de um romance alencarista – ainda que o culto filho do padre alagoano bem pouco tenha sido fiel à descrição dos habitantes originários brasileiros. Em relação às pessoas descendentes de quilombolas, o tom da pele passa a ser a expectativa, sendo a baixa melanina para muitos uma espécie de atestado de improcedência. A experiência em salas de aula em Garanhuns, em cursos com ingresso aumentado de indígenas e

¹ Doutora em Educação pela UFPE, Mestra em TGD e Filosofia do Direito pela mesma Universidade. Professora da Universidade federal do Agreste. Pesquisadora em Educação, Direito e Gênero. ana.pontes@ufape.edu.br

quilombolas em função de políticas públicas de educação², nos mostrou, numa mesma sala, um jovem de pele branca do quilombo Tigre e um jovem de pele retinta Fulniô, ambos da mesma idade e com bastante conhecimento de suas origens e comunidades. Em outra oportunidade, uma jovem liderança indígena Pankararu de pele branca utilizou a oportunidade de um trabalho acadêmico para desmistificar para demais colegas de universidade a expectativa do estereótipo. Lembrou que o acréscimo de características fenotípicas em seu perfil muito provavelmente não havia sido uma escolha de suas bisavós e tinha se consolidado à custa de diversas violências contra escolhas sociais e afetivas das mulheres e a eliminação de homens indígenas no passado. A reflexão foi acompanhada pelos demais colegas descendentes de quilombolas.

É fato que, além dos aspectos físicos, ocorreu, também ao longo do tempo, em função das violências sofridas, a atitude de alguns integrantes estimular ou acelerar a descaracterização de sua origem em “favor” de seus descendentes. Estratégias de “branqueamento” ou pressão por aculturação, evitando repassar costumes, conhecimentos e língua da etnia, em busca de conscientemente ou inconscientemente poupá-los do isolamento que conheceram.

Este artigo busca apresentar uma análise sobre contribuições construídas sobre autoidentificação de remanescentes de comunidades quilombolas, especialmente pela 6ª Câmara para povos tradicionais do Ministério Público Federal, e, dentro desse espectro, destacar o conceito de autoidentificação trabalhado pelo órgão em sua atuação na ADIN 3239, contribuindo para disseminar e consolidar este conceito.

Quais os caminhos o Direito vem trazendo para a compreensão do conceito de autodeterminação para povos tradicionais? Apontamos como um dos pontos cruciais desta construção o julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade relativa ao item do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal de 1988 ADCT sobre comunidades de remanescentes quilombolas.

Como objetivo central deste artigo buscamos demonstrar a construção e fortalecimento do conceito de autodeterminação e como objetivos secundários, como a discussão sobre alguns dos materiais produzidos com a temática das comunidades tradicionais através dos manuais e casos de atuação para a manutenção dos direitos territoriais de comunidades tradicionais contribuiu com a discussão na ADI 3239. Nossa justificativa compreende a importância percebida do ampliado do olhar jurídico para a autodeterminação dos povos tradicionais e a relevância do trabalho produzido pela Sexta Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal em parceria com diversos movimentos sociais e comunidades e os resultados positivos obtidos na Ação Direta de Inconstitucionalidade 3239. Como método de pesquisa, escolhemos a pesquisa bibliográfica. Nesta bibliografia, destacamos o Manual de Atuação 1, Territórios de Povos e Comunidades Tradicionais e as Unidades de Conservação de Proteção Integral editado em 2014, e o Manual de Atuação 2, editado em 2018, intitulado Reconhecimento de Direitos Territoriais de Comunidades Quilombolas. Une-se a sustentação oral realizada pela ex-procuradora Deborah Duprat na Ação Direta de Inconstitucionalidade já citada.

Ao refletir sobre a compreensão do conceito de autoidentificação traçamos pontos de intersecção com outros povos e comunidades tradicionais e povos originários, ampliando a dimensão da identificação que contemple a visão de corpo-território. O caráter significativo da resistência e atuação em espaços para declararem quem são lembra a providencial reflexão de Ailton Krenak (1999) que observa que “não se esquecendo de onde se é e de onde se veio, será possível manter-se sabendo quem se é, e para onde ir”.

² Um deles é o programa Bolsa Permanência, uma política pública voltada a concessão de auxílio financeiro aos estudantes, sobretudo, aos estudantes quilombolas, indígenas e em situação de vulnerabilidade socioeconômica matriculados em instituições federais de ensino superior e assim contribuir para a permanência e a diplomação dos beneficiados.

1. TERRAS, ESCRAVIDÃO E QUILOMBOS NO BRASIL

A Lei de Terras de 1850 é conhecida como a viabilização de uma apropriação fundiária. Buscando substancialmente dar suporte a projetos fundamentados na entrada de imigrantes europeus no país, excluía a população negra sequestrada em anos anteriores, bem como os chamados “negros da terra”, a população indígena que, em função de diversos fatores, tinha um pouco mais de recursos para fuga no próprio território, além de superioridade numérica por algum tempo. Além do “embranquecimento” desejado com os novos e novas imigrantes, transformava, como especifica Bandeira, o negro e o índio como “os outros” na terra branca devoluta do Estado. Nesse caso, ainda mais fortemente às pessoas negras o Estado não assegura direito à territorialidade, pois o acesso ao espaço é mediado pelo branqueamento social. (Bandeira, 1988, p. 23).

A estratégia de limitação de poder da população de pequenos posseiros e posseiras, que frequentemente eram pessoas libertadas recentemente da condição de escravas e imigrantes foi uma tônica da Lei de Terras. Apesar da pressão inglesa para o fim da escravidão, com o objetivo de formar contingente de futuros consumidores e consumidoras, permanece-se no Brasil evitando que estes e estas alterem sua condição de forma mais sólida adquirindo legalmente terras brasileiras. No fim das contas, a ideia trazia mão de obra assalariada, mas sem rivalizar com a elite com a possibilidade de ascensão social pela aquisição de terras.

Nesse período localiza-se, contudo, as chamadas “brechas camponesas”, que constituíam uma economia paralela alimentar complementar a monoculturas como a de açúcar no Nordeste brasileiro, baseando-se na produção de alimentos em terras cedidas às margens das plantações de cana, abastecendo mercados locais além das próprias famílias como explica Cardoso (1987). Com as terras cedidas apenas provisoriamente, a tendência histórica na segunda metade do século XX foi a privação deste acesso limitado à terra, com a expulsão destas famílias. Essa luta de foreiros e foreiras vem a ser evidenciada nas primeiras lutas camponesas muitos anos depois.

Não é por acaso que em torno de 1850 a estrutura escravista começava a ceder. Tendo sido abolido o tráfico negreiro para o Brasil houve diversas limitações ao cumprimento, como a praia de Porto de Galinhas em Ipojuca, Pernambuco³, testemunhou. Os trabalhadores e trabalhadoras negros, ex-escravizados/as ou descendentes, vão irrompendo no processo destituído de bens materiais e terras, trazendo consigo apenas a sua força de trabalho. Como não tem matéria-prima, nem instrumento de trabalho, põe no mercado, para sobreviver, este único bem de que dispõe: o corpo.

A Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850, depois de toda a grilagem consentida entre os anos de 1822 e 1850, submeteu a aquisição das terras devolutas à compra e venda, o que economicamente significava destinar a terra a quem tivesse dinheiro para comprá-la. Ora, o período de fortalecimento açucareiro trouxe cerca de quinhentas mil pessoas escravizadas

³ Em abril de 1846, dizia o cônsul inglês em Pernambuco, que naqueles últimos 18 meses todos os negreiros que tentaram desembarcar entre o Cabo de São Roque e o Rio São Francisco foram atacados pelas autoridades locais. A carga tomada, em parte ou totalmente, costumava ser redistribuída entre os próprios apreensores e aliados. Este foi o caso do iate Mariquinhas. A embarcação, que havia retornado do continente africano em janeiro de 1846, pertencia a um “notório” traficante de escravos, de acordo com o cônsul inglês. Ao chegar em Porto de Galinhas, sua carga foi simplesmente tomada e distribuída entre diferentes senhores de engenho. O cônsul inglês contou que até o dono da carga foi severamente surrado, só escapando de morrer porque eram tantos assaltantes que terminaram batendo um no outro”. CARVALHO, Marcus Joaquim Maciel de. A repressão tráfico atlântico de escravos e a disputa partidária nas províncias: os ataques aos desembarques em Pernambuco durante o governo praxeiro, 1845-1848. Tempo. Revista do Departamento de História da UFF, v. 27, p. 151-167, 2009. Disponível em: http://www.sumarios.org/sites/default/files/pdfs/33897_4314.PDF. Acesso em: 05 de dezembro, 2024.

para o Brasil, reforçando-se no período mineratório com mais de um milhão e setecentas pessoas, conforme também demonstram Gonzales e Andrade (2007). Mesmo após a suposta extinção do tráfico em outras colônias antes de 1850, no Brasil ele perdura após 1850, tendo estimado neste período, mesmo proibida a entrada, cerca de quinhentas mil em condições de escravizamento humano.

A Lei Eusébio de Queiroz proibiu o tráfico negreiro conforme comentado, dificultando a obtenção de mão de obra escrava, mas ainda não a suprimindo visto que não são desconhecidas as chamadas fazendas de escravos.

Em 1888, a Lei Áurea aboliu a escravidão no País, ainda que já estivesse bastante combatida por outros fatores. A necessidade crescente de mão de obra em função das atividades cafeeiras, a incipiente atividade industrial, a facilidade de acesso à posse de terra na Região Sul e a busca de ocupação efetiva das terras do Brasil meridional eram alguns deles.

À época, o governo brasileiro fez propaganda na Europa anunciando que financiaria o custo de viagem de imigrantes para o Brasil e garantiria emprego, moradia, alimentação e pagamento anual de salários. No entanto, após chegarem ao Brasil, ao final de um ano de trabalho nas lavouras, esta pessoa recebia seu salário de forma insuficiente para pagar seus custos de moradia e alimentação e mesmo de transporte (embora a propaganda tenha sido inversa). Os imigrantes e suas famílias ficavam presos à situação até a quitação da dívida. Nesse período a entrada no Brasil de pessoas italianas, alemãs, espanholas e japonesas foi preponderante. Em 1929, com a famosa crise econômica mundial diminuiu fortemente a imigração para o Brasil.

De 1850 em diante muitas mudanças interferiram na ocupação de terras por pessoas negras. Mais adiante aprofundarem as noções de terra e território, que possuem contextos e significações diferentes que incorporaremos nesta análise.

No artigo “Quilombos e Revoltas Escravas no Brasil”(1996) o professor João José Reis da Universidade Federal da Bahia observa que embora não tivessem sido as únicas formas de resistência coletiva sob a escravidão, a revolta e a formação de quilombos foram das mais importantes. A revolta se assemelha a ações coletivas comuns na história de outros grupos subalternos, mas o quilombo foi um movimento típico dos escravos. É difícil, porém, em muitos casos, distinguir um do outro. Apesar de muitos quilombos terem se formado aos poucos, através da adesão de fugitivos individuais ou agrupados, outros tantos resultaram de fugas coletivas iniciadas em revoltas. Como se repetiu em muitos outros quilombos, Reis registra que esta população não era constituída apenas de escravos fugidos e seus descendentes. Para ali também convergiram outros tipos de transfugas, como soldados desertores, perseguidos pela justiça secular e eclesiástica, ou simples aventureiros, vendedores, além de indígenas, embora naturalmente predominavam pessoas africanos e seus descendentes. Nesse cenário, o Quilombo de Palmares é, sem sombra de dúvida, o maior representante. Reis cita o historiador Raymond ao chamar a atenção para os desenhos de Frans Post sobre mapa publicado na *Rerum per octenium in Brasilia*, de Gaspar Barlaeus. Nessa situação, Pernambuco foi emblematicamente representado, em 1647, de um lado por um engenho, do outro por Palmares, aliás a única representação iconográfica do quilombo de que se tem conhecimento.

Um ponto importante para delimitarmos ideias preliminares sobre como se caracterizaria um quilombo e sua relação com o território é trazido pela análise antropológica. No segundo Manual de Atuação (2018), abordando o reconhecimento de direitos quilombolas como promoção da cidadania pluriétnica, a procuradora Míriam de Fátima Chagas observa no primeiro capítulo da obra que um dos ardis do regime escravagista compreendeu a subtração da informação da etnia do escravizado, dispersando as pessoas que tivessem o mesmo pertencimento identitário. Nota a autora que este propósito está diretamente relacionado ao interesse de desintegrar a formação das identidades sociais, uma vez que estas últimas estão na base da convivência dos grupos e de suas trocas sociais.

Citando Lopes (1988), Chagas lembra que um dos sentidos da palavra quilombo é “originário do quimbundo significando ‘união’, ou ‘reunião de acampamentos.’”. Por isso a restituição do aspecto quilombola residiria na transição da condição de escravizado ou escravizada para a de camponês ou camponesa livre, independentemente das estratégias utilizadas para alcançar esta condição.

Observe-se, portanto, que uma das bases construídas na Sexta Câmara que posteriormente vai contribuir ao conceito de autodeterminação defendido na ADI é a percepção que não necessariamente a visão de um quilombo constituía apenas o resultado de fugas. O elemento fuga é mais um entre outros a ser considerado. As terras de quilombos são consideradas como signos positivos de vida organizada, que referem ao aspecto comunitário da ocupação. Citando o Decreto Presidencial nº 4.887/2003, que define as terras de quilombos: “§ 2º São terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos as utilizadas para a garantia de sua reprodução física, social, econômica e cultural”.

No 1º Manual de Atuação (2014), no Glossário Mínimo disponível no preâmbulo, a definição de comunidades tradicionais acompanha o enraizamento no território e sua relação com ele, para além da finalidade de fuga, sem que a terra desempenhasse uma relação especial. Segundo o Manual 1, povos e comunidades tradicionais são definidos como “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”.

Esse conceito pode parecer menos relevante num primeiro olhar, mas não é, de fato. Isto porque a relação com a terra não é exatamente geográfica: João Reis (1996) traz por sua vez o esclarecimento que nos ajuda a desvendar:

A pressão militar era constante. Daí terem sido poucos os quilombos que sobreviveram por longo tempo, embora o mesmo lugar pudesse servir de esconderijo para outras levas de negros fugidos. Em geral os quilombos eram flutuantes e móveis. Além de formados em parte por escravos que circulavam por eles periodicamente, sem fixarem residência, os assaltos dos capitães-do-mato e milicianos em geral resultavam em mortes, prisões, tortura e na dispersão dos que conseguiam uma vez mais escapar. Sobretudo os quilombos suburbanos eram obrigatoriamente móveis, já que a proximidade dos centros urbanos facilitava a denúncia e repressão. Da mesma forma os quilombos dos últimos anos da escravidão, em São Paulo por exemplo, mais dedicados à predação do que à lavoura, tanto pela maior repressão no campo como pelo enxugamento de terras disponíveis à ocupação quilombola. Daí ser difícil falar sempre, sem maiores explicações, de “comunidade quilombola”, porque comunidade pressuporia alguma longevidade, que permitisse certa estabilidade, a sucessão de gerações, o estabelecimento de uma memória grupal, de costumes, rituais, valores próprios, formas consagradas de lideranças que organizassem politicamente e defendessem militarmente o grupo. Os quilombos que conseguiam todas essas características não foram muitos e se tornaram cada vez mais raros com a expansão econômica e demográfica para o interior. Mais amiúde o quilombola, se pertencia a uma “comunidade”, era à comunidade escrava mais ampla, pois, além de continuar circulando pela senzala, tendo sido cativo ontem talvez viesse fazê-lo amanhã. O escravo da senzala frequentemente tinha em seu currículo uma ou mais passagens pelo quilombo.

Esse pensamento é confirmado na sustentação oral realizada pela hoje procuradora da república (hoje aposentada) Deborah Duprat, que também foi coordenadora da Sexta Câmara, por ocasião da Ação Direta de Inconstitucionalidade número 3239. Na sustentação oral, a representante do Ministério Público Federal iniciou a fala destacando exatamente este aspecto sobre a natureza dos quilombos. “Os quilombos foram aqueles espaços onde os escravos conseguiram lograr, pelo menos por alguns momentos, espaços de liberdade e autonomia. O que dizer de todos os outros escravos que permaneceram por todo o período sob o jugo da escravidão?” (Prioste 2015) A análise é completada em sentido oposto à decisão de 1740 do Conselho Ultramarino que definia

como uma área de escravos fugidos em número de pelo menos cinco⁴.

Caminhando de forma contrária, o trabalho da Sexta Câmara sinaliza a noção de território com características próprias.

Essa construção sobre descolar a ideia meramente geográfica, bem como principiar a discutir a noção de ancestralidade que movimentos negros discutem e em sentido oposto à “ancestralidade” puxada pelo determinismo genético sugerido por alguns é fulcral para a construção posterior da autoidentificação.

Reforçou em sua sustentação Duprat a impossibilidade técnica de identificação genética de descendentes de remanescentes quilombolas, todavia fica evidente que, ainda que fosse possível, essa análise iria na contramão da concepção do conceito de território, que é muito mais amplo do que atingir uma suposta usucapião especialíssima negativa, pois demandar-se que as gerações anteriores tivessem permanecido um século nas terras tradicionalmente ocupadas de forma muito menos benéfica que, por exemplo, a usucapião máxima de quinze anos por exemplo. Nesse ponto a procuradora foi direta: “...não se pode ignorar como transcorreu o chamado ‘processo civilizatório’ que provocou o deslocamento permanente dessas comunidades” (Prioste, 2015, 144)

O caminho escolhido, portanto, em relação à noção de território, que posteriormente deságua na compreensão da autoidentificação dos povos tradicionais defendida na ADI 3239 associa-se aos pressupostos de convenções internacionais com base antropológica e social.

Ora, o Brasil aderiu à Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), sobre Proteção e Promoção da Diversidade das Expressões Culturais, e à Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas. Isso reforçaria a ideia de que às comunidades caberia não apenas proteção do Estado brasileiro, mas garantia de controle de suas próprias instituições e formas de vida e seu desenvolvimento econômico, mantendo entidades, línguas e religiões. A questão é que muitos passos resistem a ser dados para aceitação das identidades diferenciadas e abrangentes destes grupos, razão pela qual as contribuições da Sexta Câmara e a atuação na ADI para solidificar esse entendimento foram tão bem vindas.

De acordo com a Declaração Universal sobre a Diversidade Cultural, da Unesco, deve considerar-se cultura o conjunto de traços distintivos espirituais e materiais, intelectuais e afetivos caracterizadores de uma sociedade ou grupo social e que abrange artes, letras, modos de vida, maneiras de conviver, sistemas de valores, tradições e crenças. A cultura encontra-se no centro dos debates contemporâneos sobre identidade, coesão social e desenvolvimento fundado no saber. Nesse sentido, a elaboração dos dois manuais de atuação e a atuação na ADI 3239 reforçaram exatamente essa visão.

Não foram e não permanecem raros os ataques a esta compreensão, ainda que seja a mais acertada. Numerosas investidas buscam alterar as estruturas que vem sendo construídas de comunidades tradicionais para além da mera ideia de obtenção de posse ou propriedade de terras a ser provada, mas compreendendo como um todo que transcende a localização geográfica exclusivamente e a noção de descendência por ancestralidade genética. Dois exemplos de questionamentos contundentes constituem a própria Ação Direta de Inconstitucionalidade já citada, bem como outras iniciativas como, por exemplo, a ofensiva do governo da Bahia buscando determinar lapso temporais para o

⁴ Sobre isso vale a reflexão de Reis ao notar que “no século XVIII quilombo já era definido como o ajuntamento de cinco ou mais negros fugidos arranchados em sítio despovoado. Essa definição mesquinha, concebida para melhor controlar as fugas, terminou por agigantar o fenômeno aos olhos de seus contemporâneos e de estudiosos posteriores. Contados a partir de cinco pessoas, o número de quilombos foi inflacionado nas correspondências oficiais. Se não figuravam como ameaça efetiva à escravidão, eles passariam a representar uma ameaça simbólica importante, povoando o pesadelo de senhores e funcionários coloniais, além de conseguir fustigar com insistência desconcertante o regime escravista”. Trecho do artigo “Quilombos e Revoltas Escravas no Brasil” do professor João José Reis já citado.

reconhecimento das comunidades de fundo e fecho de pasto⁵.

São apenas algumas entre diversas amostras das forças contrárias enfrentadas e das disputas de narrativas. Infelizmente a maior parte destas narrativas contrárias à percepção transcendente de território que contempla suas complexidades têm nascido dentro da estrutura dos próprios estados, aplicando conceitos estáticos e inapropriados sobre posse e propriedade de terras que no fundo buscam ignorar toda uma intrincada relação desenvolvida por comunidades tradicionais ao longo de muitos e muitos anos.

Sabemos que o “lobby” dos movimentos sociais, ainda que legítimo, costuma ser frágil diante de diversas estruturas. Nessa situação, portanto, a associação do Ministério Público Federal com comunidades e movimentos sociais para sistematização e consolidação de visões através do trabalho da Sexta Câmara se mostrou bastante eficiente, atuando de maneira a engrossar o coro de comunidades tradicionais. Embora a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais (PNPCT), instituída por meio do Decreto 6.040, de 7 de fevereiro de 2007, tem por fito promover desenvolvimento sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais, ainda encontra diversos desafios para conseguir o reconhecimento, fortalecimento e garantia seus direitos territoriais, sociais, ambientais, econômicos e culturais. A Comissão Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais (CNPCT), criada pelo Decreto de 27 de dezembro de 2004 teria como propósito justamente coordenar a execução dessa política, contudo o desafio encontra-se no esvaziamento de poder por meio do engessamento democrático brasileiro, com pouco investimento em fortalecer tais espaços de deliberação e controle social. Composta por quinze representantes de órgãos e entidades da administração pública federal e quinze de organizações não governamentais, os espectros democráticos deste espaço contam com a presidência da comissão, que é exercida pelo representante do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), e a função de secretaria executiva, realizada por meio da Secretaria Executiva do mesmo ministério. Ainda que entre membros e membras da sociedade civil na CNPCT costumassem estar representantes dos povos de cultura cigana, etnias indígenas, comunidades quilombolas, quebradeiras de coco babaçu, comunidades de marisqueiras e pescadores artesanais, povos de terreiro, retireiros do Araguaia e as citadas comunidades de fundo de pasto, o peso decisório encontra-se desequilibrado naquele espaço e na própria escuta que o órgão encontra quando dialoga com outras esferas do poder estabelecido. Dessa forma, a interlocução com o Ministério Público e em especial o trabalho da Sexta Câmara revestiu-se de um apoio providencial por ocasião da ADI. Citando Leite e Monbelli (2005), Míriam Fátima Chagas, ao abordar o tema do reconhecimento de direitos quilombolas como promoção da cidadania pluriétnica, no contexto do segundo Manual:

É importante nessa etapa distinguir de modo inequívoco, terra e território. Quando nós, antropólogos, falamos em território, estamos fazendo referência a um espaço vivido e de amplas significações para a existência e sustentabilidade de um grupo de parentes próximos e distantes que se reconhecem como um todo por terem vivido ali por várias gerações e por terem feito deste espaço um lugar com um nome, com uma forte referência no imaginário do grupo, compondo as noções de pertencimento e de auto adscrição. Trata-se, portanto, de um espaço conquistado pela permanência, pela convivência e que vem sendo

⁵ O caso das comunidades de fundo e fecho de pasto, espécie de comunidade tradicional frequente no Estado da Bahia, vem tendo sua permanência ameaçada em face da insegurança jurídica criada pela Lei 12.910, de 11 de outubro de 2013, daquele Estado. A norma atinge diretamente o nexo de identidade daquelas comunidades com o território e se insere no contexto de invisibilização de direitos coletivos e viola, a nosso ver, a Constituição Federal. Tal temática foi abordada no artigo PONTES, A.; CABRAL SARAIVA, W. Tensões constitucionais sobre as comunidades tradicionais de fundo e fecho de pasto. *Revista da Faculdade de Direito do Sul de Minas*, [S. l.], v. 35, n. 2, 2019. Disponível em: <https://revista.fdsu.edu.br/index.php/revistafdsu/article/view/220>. Acesso em: 26 dez. 2024.

identificado por todos como seu, ou seja, pelos de dentro e também pelos de fora, de tal modo que o próprio sujeito só se reconhece através da projeção nesse espaço – lugar marcado e demarcado, domesticado pela nomeação e pelo amplo reconhecimento - ganha a importância de uma tradicionalidade ao servir de suporte para a existência de um grupo de pessoas aparentadas pela afinidade e consanguinidade ou até mesmo por afiliação cosmológica. Ambos, terra e território, podem também ter sido perdidos, em contextos de expropriação, situações de esbulho, desapropriações e outros casos.

Continua Míriam observando que a importância dessa qualidade de relação territorial evidencia-se por meio da preocupação existente entre os comunitários quilombolas para que esse modo de ligação e ocupação venha a ser transmitido aos seus descendentes de geração a geração. Mais adiante, notando a importância da perícia antropológica para fundamentar melhor a compreensão de território, a autora cita estudo sobre a permanente suspeita que incide nas identidades quilombolas como sendo um grande problema que impede que se consiga atingir os efeitos de regularização das terras quilombolas. Compreende a autora que seja um expediente que funciona como subterfúgio que oculta a desconsideração dos pleitos comunitários. Porque empurra-os a terem que se justificar sob périplos de comprovações, a serem sempre reapresentadas. A estratégia, além de protelar, desviando os requerimentos ao circuito de identificação de uma pretensa fraude, ainda impede que não se toque no ponto nevrálgico: a hierarquia da propriedade no país e de como essas terras são cobiçadas no mercado de exploração territorial. Assim, se, por um lado, a defesa desses direitos implica num movimento concreto de reconhecimento jurídico, visando garantir a existência física e cultural dos agrupamentos sociais quilombolas, por outro, o descrédito a eles lançado, na arena das disputas de direitos territoriais.

2- CAMINHOS DA IDENTIDADE. TERRA, TERRITÓRIO E ESPAÇO.

Claude Raffestin (1993) traz há algumas décadas o argumento que o poder é consubstancial a todas as relações sociais, bem como o território é um espaço onde se projetou um trabalho, seja energia ou informação, e que, por consequência, revela relações marcadas pelo poder. E espaço geográfico não é sinônimo de território. O espaço se transforma em território através de complexos processos de trabalho e produção e territorialidade compreende mais além: é um elemento que possui um valor particular nas discussões sobre território, pois reflete a multidimensionalidade do que é vivido territorialmente pelos membros de uma comunidade, suas experiências reais. A formação do território quilombola, por conseguinte, demonstra as relações de poder existente entre os pioneiros e pioneiras, mas também entre os próprios moradores e moradoras da comunidade atual, as relações entre a comunidade e seu entorno, e as relações que se estabelecem com o Estado.

Nesse sentido, o domínio e o reconhecimento do território quilombola, sua visão como espaço geográfico ou lugar, despido ou acrescido de territorialidade importam sobremaneira e espelham não apenas o sentido dos processos jurídicos e políticos para o reconhecimento das terras tradicionalmente ocupadas pelas pessoas remanescentes de quilombolas, mas sua percepção pelos membros e membras do Estado. Milton Santos, analisando o tema em *Território, territórios: ensaios sobre o ordenamento territorial* (2007) vai além ao recordar que o território compreende o “lugar em que desemboca todas as ações, todas as paixões, todos os poderes, todas as forças, todas as fraquezas, isto é, onde a história do homem plenamente se realiza a partir das manifestações da sua existência”. Ainda seguindo as reflexões do geógrafo brasileiro, o território quilombola é percebido

como o chamado “território como abrigo”, sendo um compartimento produzido localmente por solidariedades contra-hegemônicas, por atores não-estatais que também fundem suas economias e culturas ao território.

Nesse sentido, o conceito esculpido lentamente sobre a autoidentificação está visceralmente ligado a territorialidade, e não ao espaço-lugar, apenas. Identificação também não se reduz a uma dedução apressada de que se confunda com a ideia de algo idêntico, ou mesmo de fazer um, no sentido de efetuar uma fusão, unindo dois elementos. A identificação neste caso não compreende um processo por meio do qual o sujeito se igualiza a um significante. Não se trata, portanto, do estabelecimento de uma relação de identidade com o significante. Imaginando que este teria por função permitir ao sujeito “totalizar seu ser a partir de uma determinação”. Pelo contrário: identificação não significa unificação, pois o que a identificação produz é justamente uma diferenciação. Dentro desta identificação um dos pontos fulcrais, ligados inclusive à visão da remanescência é a ancestralidade. A ancestralidade vista por Jerzy Grotowski é compreendida como “um dos acessos à via criativa consiste em descobrir em si mesmo, uma antiga corporeidade à qual se está ligado por uma forte relação ancestral”(1987).

Podemos então compreender o critério de autoatribuição da identidade ser polemizado por integrantes da comunidade com poder cultural hegemônico enquanto, do outro lado, ser valorizado no reconhecimento de direitos relativos à proteção dos modos de ser e de existir. O marco constitucional, que assegura o reconhecimento do pertencimento cultural, é descrito por Duprat (2007) dentro do exercício pleno dos direitos de identidade própria:

Já agora, passados quase vinte anos da promulgação da constituição de 1988, não se coloca mais em dúvida que o Estado Nacional é pluriétnico e multicultural, e que todo o direito, em sua elaboração e aplicação, tem esse marco como referência inafastável.

Duprat (2007) segue neste pensamento ao reforçar que a CF88 representa, uma clivagem em relação a todo o sistema constitucional pretérito, ao reconhecer o Estado brasileiro como pluriétnico e multicultural, assegurando aos diversos grupos formadores dessa nacionalidade o exercício pleno de seus direitos de identidade própria. Utilizando-se de entendimentos já consolidados pelas comunidades, observa que ao conferir aos remanescentes das comunidades de quilombos a propriedade das terras por eles ocupadas, o faz à vista da circunstância de que “os territórios físicos onde estão esses grupos constituem-se em espaços simbólicos de identidade, de produção e reprodução cultural, não sendo, portanto, algo exterior à identidade, mas sim a ela imanente”.

É interessante notar que, à frente da Sexta Câmara, a subprocuradora hoje aposentada ajudou decisivamente a conduzir a visão perceptível nos manuais e demonstrou-o em sua atuação, bem como na de demais colegas do Ministério Público Federal atuantes no tema, fruto dos intensos diálogos com as comunidades e movimentos sociais.

Essa visão também se entrelaça com a questão ambiental, Sandra Cureau, também integrante do Ministério Público Federal, atuante na esfera ambiental, observa que a proteção ao patrimônio cultural é meio de se expressar um dever de memória. Ao lembrar que a Constituição Federal diz que os bens culturais são portadores de referência à memória recorda essencialmente a obrigação de transmitir, de ensinar, de contar à geração seguinte, de tal sorte que a história continue sob o signo da instrução, comenta, usando Paul Ricoeur como referência, reforça Cureau que esse reconhecimento apresenta o valor de uma trajetória histórica formadora da própria identidade. E que, mesmo dinâmica, essa identidade tem um condão de desejar passá-la aos que se seguem, à sua descendência, como é o caso que aqui trazemos. Citando Daniel Sibony compreende que ao dizer “eis

minha identidade”, estamos dizendo “eis minha trajetória, que será minha identidade, mais tarde, quando eu passar o bastão aos que me seguirem” (Cureau, 2003, p. 191).

Este olhar não é novo. Arruti destaca o aspecto polissêmico atribuído ao quilombo, especialmente pelo empreendimento dos debates contemporâneos e disputas semânticas que passam a articulá-lo a perspectivas políticas e conceituais. Essa visão caracteriza o quilombo como uma experiência de etnogênese que se refere a um conceito analítico que permite compreender os processos de reapropriação cultural que ocorrem quando, em determinadas circunstâncias, os povos se reapropriam e reinventam suas identidades. Atribuído ao quilombo, o caráter de etnogênese refere-se à possibilidade de autoconstituição dos sujeitos nesses espaços.

3-CONSTRUÇÃO DE ORIENTAÇÃO EM CONFLITOS QUILOMBOLAS DIANTE DA MOROSIDADE ESTATAL.

Em capítulo específico do Segundo Manual editado pela Sexta Câmara do MPF (2018) destinado a contribuir com reflexões sobre os instrumentos do Ministério Público Federal para suas atuações em defesa da proteção da posse e da titulação das terras quilombolas, Alexandre Silva Soares registra que um dos aspectos mais frequentes da atuação do MPF em relação aos direitos das comunidades remanescentes de quilombos diz respeito aos conflitos possessórios nos quais elas estão envolvidas, *antes da titulação dos seus territórios tradicionais*. Bem como observa que o recurso à identidade comunitária relacionada à categoria quilombola “apareça exatamente nos momentos em que o conflito se torna mais evidente e como forma de contraposição e organização face a esses embates”.

E, com efeito, o autor percebe que não se trata tão somente da solução da disputa expressada no conflito possessório, transbordamento dos problemas relacionados à falta de titulação das terras da comunidade ou a disputa pelos recursos ambientais do território tradicional. E que, naturalmente, a falta de solução na atuação do Estado para cumprir as providências do Art. 68 do ADCT da CF/1988 pode ensejar que os conflitos apareçam sob a forma de uma disputa possessória.

Alguns dos exemplos onde essa disputa possessória era a ponta de um conflito mais profundo compreendem a comunidade da Marambaia, no Rio de Janeiro e a comunidade quilombola do Charco, no Maranhão. No caso último, Soares observou que a solução para o caso passou pela realização de acordo em audiência de conciliação judicial, após a intervenção do Incra e do MPF na ação possessória. Mas que se definiu um prazo para a conclusão dos estudos pertinentes à elaboração do Relatório Técnico de Identificação e Delimitação e posteriormente foi necessário o ajuizamento de ação civil pública contra a autarquia...para que ela promovesse a conclusão do procedimento interno, inclusive com a obrigação de fazer impor a desapropriação da área identificada. Com efeito nota que, ao tomar conhecimento da situação, torna-se recomendável na atuação “ponderar se as investigações não se restringirão ao conflito possessório aparente, mas também à eventual mora do Poder Público na conclusão das providências voltadas à efetivação do art. 68 do ADCT da CF/1888, com a possibilidade da expedição de recomendações ou mesmo a propositura de ações coletivas em face do órgão responsável” (Segundo Manual editado pela Sexta Câmara do MPF, p 127).

O mesmo autor observa que enquanto o proprietário ou empreendedor usa a ação possessória para suprimir a posse antes da titulação das áreas pelo Poder Público, a morosidade sobre o andamento do procedimento de identificação, delimitação e titulação aumenta a quantidade de demandas, pois os documentos necessários e andamentos poderão ser encontrados não apenas nos órgãos federais responsáveis, como o Incra e a SPU, mas também naqueles estaduais, como os seus Institutos de Terras. Apesar dessa

dificuldade, a intervenção qualificada do MPF pode ser pensada nas ações possessórias relacionadas ao caso, como propositura de ações coletivas voltadas à imposição de obrigação de fazer, para impor prazos para conclusão do procedimento ou mesmo a elaboração de relatórios antropológicos ou do Relatório Técnico de Identificação e Delimitação das Comunidades, por exemplo.

A insistência da orientação do Ministério Público Federal, portanto, visando à defesa da posse tradicional, na solicitação de juntada de laudos técnicos produzidos (como o relatório antropológico), relatórios de vistorias, mapas e documentos cartográficos são instrumentos importantes para uma compreensão mais acertada de conceitos como ancestralidade para além da ancianidade das posses e de territorialidade, para além de espaço-lugar, já defendida pelas comunidades quilombolas.

Uma das sugestões de reforço documental realizada pelo procurador é o recurso às universidades. Apesar de notar que a requisição de todos esses documentos não é obrigatória, havendo a possibilidade de se avaliar quais deles são imprescindíveis, registra que ***nem sempre os órgãos fundiários e a Fundação Cultural Palmares irão dispor de informações oficiais sobre a situação de conflito***. E que a falta de informações oficiais é um problema recorrente para a elucidação de casos de litígios possessórios em territórios de comunidades quilombolas. Especialmente quanto ao seu aspecto coletivo e à dimensão étnica envolvida (Segundo Manual editado pela Sexta Câmara do MPF, p 128)

Outra contribuição interessante para a dimensão de identidade e território observada na atuação em ações possessórias é que, embora na maioria dos casos, as ações possessórias sejam propostas contra integrantes individualizados da comunidade remanescente de quilombos, essa situação não retira o caráter coletivo da demanda, justificando a intervenção do MPF. Afinal, essa ação judicial pode causar repercussões coletivas no grupo, ainda que manejada contra um dos seus integrantes, “sendo uma manifestação individual de um conflito que, em sua complexidade, é coletivo” (Segundo Manual editado pela Sexta Câmara do MPF, p. 128).

Na prática, há inúmeras ações civis públicas ajuizadas pelo Ministério Público Federal em face do Incra, contra a demora na conclusão dos procedimentos de regularização e titulação de territórios quilombolas. A ponto de estabelecer-se na página da 6ª Câmara de Coordenação e Revisão a possibilidade de consulta dessas Ações Civis Públicas. Além de ações para a declaração dessas posses, há muitas outras ações com o fito de defender a posse quilombola propriamente dita, especialmente em face dos seus usos e costumes. Nessas atuações, destacam-se construções contínuas dos conceitos de identificação, ancestralidade e territorialidade. Com estes elementos, foi sendo desenhado um conceito pouco a pouco aprofundado sobre a autoidentificação, que encontrou sua exposição mais evidente, em função da visibilidade do julgamento e da atuação do Ministério Público federal na Ação Direta de Inconstitucionalidade 3239 que buscava contestar, entre outros aspectos, o critério de autoidentificação como elemento integrante na discussão sobre a ADCT da Constituição Federal de 1988.

4. A ADI 3239 E O CONCEITO DE AUTOIDENTIFICAÇÃO

Refletindo sobre a liberdade de associação e registro público das terras quilombolas, Walter Rothenburg observa que ao não oferecer um tratamento jurídico adequado ao coletivo composto de comunidades tradicionais, o Direito em vigor revela uma concepção “muito individualista e insuficiente”(2014).

Se a Lei nº 6.015/1973 (art. 176, § 1º, II, 4) sobre registros públicos determina que o registro imobiliário seja feito em nome de pessoa física ou jurídica, essa previsão normativa não é suficiente, como recorda Rothenburg. Pois o registro da propriedade da terra parceladamente em nome de cada indivíduo não corresponde à dimensão coletiva

dessa propriedade. Associações, Sociedade e fundações também não se ajustariam às comunidades tradicionais.

Alimentando-se, todavia, dos elementos trazidos pela experiência dos povos indígenas, esse caminho começa a ser delineado em melhor base, nota o autor. A Constituição deu outra solução: separou a “posse permanente” das “terras tradicionalmente ocupadas pelos índios”, bem como “o usufruto exclusivo das riquezas do solo, dos rios e dos lagos nelas existentes” – que atribuiu diretamente aos índios (art. 231) – da propriedade sobre essas terras – que atribuiu à União (art. 20, XI). Desse modo, a CF reconheceu o caráter coletivo das terras indígenas. E, embora essa disciplina tenha sido prevista expressamente apenas para comunidades indígenas, deve ser considerado como o regime jurídico para povos e comunidades tradicionais, sendo a referência feita pela Constituição meramente exemplificativa e não exclusiva.

Todavia, o que ocorreu foi a solução do estímulo à constituição de associações que representassem as comunidades quilombolas por órgãos governamentais como a Fundação Cultural Palmares, Ministério da Cultura e demais envolvidos, através de uma estratégia de implantação por associações, para quem vêm sendo conferidos títulos de propriedade, assim como terminam sendo as destinatárias das políticas públicas relativas à comunidade. O Decreto nº 4.887/2003 (art. 17) e a Instrução Normativa nº 57 do Incra, de 20/10/2009 (art. 24), dispõem que a titulação da terra será feita pelo Presidente do Incra, mediante a outorga de título coletivo e pró-indiviso. Também que a comunidade será representada por sua associação legalmente constituída.

Cinge-se nesse momento um ponto importante: a separação de espaço-lugar e de territorialidade no contexto da identificação. A instituição de associação tornou-se necessária para a titulação da terra, mas não o é para a certificação de uma comunidade quilombola. A Portaria nº 98, de 26/11/2007 (art. 3º, I) da Fundação Cultural Palmares, estabelece que, para a emissão da certidão de autodefinição como remanescente dos quilombos, a comunidade, quando não tiver constituído associação, “deverá apresentar ata de reunião convocada para específica finalidade de deliberação a respeito da autodefinição”.

Ainda que seja uma saída pragmática, como observa Rothenburg (2014), é perceptível a artificialidade do modelo. “As associações frequentemente trazem problemas de política interna e reproduzem, quando não acirram, conflitos da própria comunidade”. Sem dúvida. E vamos além: ainda reflete uma imposição cultural que determina saídas colhidas na disposição hegemônica para, de alguma forma, padronizar uma identidade dentro dos moldes do entorno. Lembramos que existe a distinção entre territórios formados pelo Estado, que servem às dimensões econômicas, políticas e jurídicas, e os territórios que surgem como expressão dos anseios da comunidade. Enquanto um costuma ser visto como recurso, o segundo se apresenta como abrigo. A “caixa” de uma associação não comporta a identidade e a contribuição de Rothenburg recorda:

A Constituição (art. 5º, XVII e XVIII) garante o direito de associação, que envolve seu oposto: “ninguém poderá ser compelido a associar-se ou a permanecer associado” (art. 5º, XX).³ Alguém pode ser excluído da associação por não cumprir com disposições estatutárias, por exemplo, e nem por isso deixará de ser integrante da comunidade. Associações podem ser desfeitas espontaneamente e até desconstituídas coativamente (art. 5º, XIX), enquanto as comunidades a que se referem podem permanecer. Mais de uma associação pode ser constituída no âmbito de uma mesma comunidade; por que apenas uma delas seria a representante legítima? Enquanto a associação é um quadro mais ou menos estático (uma fotografia), que requer o ingresso formal de novos membros e a exclusão dos que não são mais, a comunidade é um quadro dinâmico (um filme).

É preciso, portanto, superar a compreensão individualista que atribui a titulação

da propriedade das terras a uma pessoa física ou jurídica (associação), para permitir que essa titulação seja feita em nome da própria comunidade. Até porque não há impedimento para que a atribuição formal da propriedade imobiliária se dê em caráter coletivo. Rothenburg cita a solução foi adotada pelo Juiz Federal da 7ª Vara em Salvador (Bahia), Dr. Wilson Alves Souza, em sentença da Ação Ordinária 93.12284-3, de 30/07/1999, contemplando os remanescentes dos quilombolas da Comunidade Negra Rio das Rãs. Impõe-se, portanto, uma interpretação da Lei de Registros Públicos conforme a Constituição.

Em sentido, portanto, diametralmente oposto desta visão de identificação e coletividade, surgiu a Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADI nº 3239, que se tornou, de certa maneira, cenário para a exposição de muitos dos argumentos.

Ajuizada pelo então Partido da Frente Liberal (PFL), hoje Democratas (DEM), em 26 de junho de 2004, buscou enfrentar o Decreto nº 4.887/2003, que regulamenta o procedimento para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos. Alegou o Partido Democratas que o Decreto nº 4.887/2003 seria formalmente inconstitucional, ao inovar na ordem jurídica, criando direitos e deveres para particulares, invadindo o espaço reservado à lei em sentido estrito. Também que criaria nova espécie de desapropriação, diversa das modalidades previstas no art. 5º, inciso XXIV, da Constituição Federal e das reguladas pela legislação correspondente.

E, destacamos, argumentou-se que *utilizaria de forma errônea o critério da autoatribuição para a identificação dos remanescentes dos quilombos, mediante mera declaração do próprio interessado*. E que a qualificação das terras como áreas ocupadas por remanescentes dos quilombos não poderia ser atribuída pelos próprios interessados, devendo ser objeto de estudos histórico-antropológicos.

A Procuradoria-Geral da República, assim como a Advocacia-Geral da União defenderam a improcedência da ação no mérito, bem como suscitaram preliminar de não conhecimento da ação entendendo que o Decreto nº 4.887/2003 não seria autônomo, pois não se fundamentaria diretamente no texto constitucional. E prestava-se, por conseguinte, a regulamentar o art. 14, inciso IV, “c”, da Lei nº 9.649/1998, e do art. 2º, inciso III, e parágrafo único, da Lei nº 7.668/1998.

Em 18 de abril de 2012, o Relator, ministro Cezar Peluso, julgou procedente a ação. Seu entendimento foi que o Decreto nº 4.887/2003 seria formalmente inconstitucional, bem como que suas normas se encontravam prejudicadas por vício de inconstitucionalidade material. Ainda que tenha proposto que houvesse modulação dos efeitos para que as concessões de títulos de propriedade que havia sido efetuadas até o julgamento desta ação fossem válidas, concluiu que o decreto apenas poderia regulamentar uma lei e não um dispositivo constitucional. Vale o registro que o Relator considerou que a realização do art. 68 do ADCT seria complexa, usando como argumentação a baixa titularização das propriedades. O que chama a atenção sem dúvida e nos remete à reflexão parágrafos anteriores realizada por Walter Claudius Rothenburg sobre as estratégias necessárias para o enfrentamento não apenas do conflito por território, mas a complexidade da atuação majorada pela necessidade recorrente de pressão possível a respeito dos órgãos envolvidos. Surpreendente a lentidão estatal brasileira seja invocada para fundamentar o julgamento da procedência da ADI, quando, a nosso ver, seria o inverso.

Quase dois anos depois, em 25 de março de 2015, a ministra Rosa Weber abriu a divergência e votou pela improcedência da ação. Votando na compreensão de que o art. 68 do ADCT – que reconhece aos remanescentes das comunidades dos quilombos a propriedade definitiva das terras que estejam ocupando – seria autoaplicável, não necessitando de lei que o regulamente. Sobre o critério da autoatribuição, ponto fulcral de

nossa análise, observou a Ministra que para caracterizar os remanescentes das comunidades dos quilombos, a Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho, já internalizada no ordenamento jurídico brasileiro dispõe que nenhum Estado tem o direito de negar a identidade de um povo indígena ou tribal que se reconheça.

Mais de dois anos posteriores, em 9 de novembro de 2017, o ministro Toffoli votou pela procedência parcial da ADI. Estabelecendo ideias de condição, somente seriam passíveis de titulação as áreas que estivessem sendo ocupadas na data de 5 de outubro de 1988, por remanescentes de quilombos, inclusive as efetivamente utilizadas para a garantia de sua reprodução física, social e cultural. Sobre a autodefinição da própria comunidade, escolheu a percepção de que não fosse o único/isolado critério que embasasse a titulação das terras, sendo necessárias outras fases técnicas, entre as quais o relatório técnico de identificação e “critérios antropológicos de natureza objetiva”.

O Ministro Fachin retoma o julgamento em 8 de fevereiro de 2018, afastando a inconstitucionalidade formal e entendendo como legítima a possibilidade de desapropriação pela Administração para a aquisição de terras particulares onde se localizem comunidades remanescentes de quilombos. Elencando questões importantes como a destruição de documentos no período de Rui Barbosa e a ilegalidade e atribuição de crime pela formação dos quilombos antes de 1888, trouxe a visão sobre a complexidade do estabelecimento do marco temporal, destacando, contudo, que essa ausência de regulamentação e este limbo, formado pela ausência de registros confiáveis não deveria contribuir para a fragilidade das comunidades, razão pela qual acompanhou a divergência da Ministra Rosa Weber. No aspecto do critério de autoidentificação, reforçou, por sua vez, a autoatribuição como ponto de partida para o reconhecimento das comunidades remanescentes de quilombos. Pois os quilombolas poderiam se distanciar, sem todavia perder sua identidade étnica que originou a concepção de povo e a formação de sua identidade. O Ministro Barroso acompanhou a divergência da Ministra Rosa Weber e destacou que o Decreto apenas concretiza a Constituição. Entendendo não ser necessária a desapropriação, pelo direito já ser constitucionalmente garantido, entretanto se fora essa a opção da norma, não haveria por que excluí-la como uma das modalidades de composição de um eventual conflito. Os pontos mais interessantes compreenderam a visão de que aqueles cujo comportamento e identidade demonstram a inequívoca intenção de permanecer na terra seria mantida a permanência de vínculos econômicos e culturais com aquela área. Portanto seu vínculo com aquele território persistiria. E, sobre o ponto mais importante, em nossa temática, o critério obre a autodeclaração, Barroso afirmou que não seria uma porta aberta para fraudes, havendo formas legítimas para desfazê-las. A autodeclaração, observou, é apenas um ponto de partida para um processo que tem ao todo quatorze fases. Logo, a ideia aventada de fraude possui carga de fantasia, pois envolveria a simulação de ocupações, modos de vida, cultura e outros aspectos.

O Ministro Lewandowski iniciou comentando sobre a flagrante inconsistência, que fulminaria a ação embora escolhesse, dada a relevância do tema, por analisar o mérito dos pontos abordados. Acompanhou a divergência, votando pela improcedência da ADI, deteve-se de forma bastante significativa no aspecto da autoatribuição, apresentando pensamento que sinalizava maior proximidade com a defesa elaborada pelo MPF, no parecer do procurador regional Walter Claudius Rothenburg. Isto porque percebeu improbabilidade de existência de fraudes na autoatribuição, pois o decreto também elencaria outros requisitos, como observância da territorialidade e culturalidade. O ponto determinante de sintonia compreendeu que a autoatribuição iria justamente no sentido contrário do critério etnocêntrico da atribuição de uma identidade. E que isto seria o indicativo de um progresso nessas relações, não um retrocesso.

Elencou que o desiderato de proteger o patrimônio cultural desses grupos foi foco de interesse nos debates na Assembleia Nacional Constituinte em 1987, tendo restado

clara a intenção dos constituintes. E que em um Estado de Direito é preciso que exista mais do que a simples concretização das vontades da maioria. Mas que se acompanhe a proteção dos interesses dos grupos sociais, majoritários ou minoritários.

O Ministro Gilmar Mendes acompanhou o voto do ministro Dias Toffoli e iniciou afirmando que a ideia de que os direitos fundamentais dispensariam regulamentação seria extravagante. Questionando fortemente a identificação possível entre terras indígenas e quilombolas, ajuntou que há conflitos de difícil solução na prática, citando a base de Alcântara e a Ilha de Marambaia, que, recordamos, já havia sido objeto de estudos dentro da Sexta Câmara em função da atuação do MPF e constituiu base de entendimentos para a construção do parecer do MPF nesta ADI. Alegando certo pragmatismo, o voto do Ministro caminhou em sentido divergente das contribuições do MPF sobre a temática.

O ministro Luiz Fux trouxe como fundamento o princípio da solidariedade social, considerando que qualquer condicionante que afaste ou restrinja o exercício do direito diria mais que o constituinte e deve ser afastada por ser inconstitucional. Acompanhou a divergência iniciada pela ministra Rosa Weber.

O ministro Marco Aurélio mostrou-se perplexo com o fato de que, ainda haja dúvidas quanto ao que diz o art. 68 do ADCT e reforçou, por diversos momentos de seu voto, o fato de que direitos que estariam abrangidos pelo coletivo não poderiam ser confundidos, pois os destinatários seriam as comunidades remanescentes de quilombos. Acompanhou, também, a divergência estabelecida, votando pela improcedência.

O ministro Celso de Mello enunciou que a titulação de terras prevista no art. 68 guarda íntima relação com o postulado da dignidade da pessoa humana, por garantir o direito à moradia de “pessoas carentes” e integrar o mínimo existencial de uma vida digna. Note-se que a visão sobre a vulnerabilidade social permeia visões hegemônicas e contra hegemônicas. Reforçou, acompanhando o sentido das contribuições do Ministério Público Federal, a própria centralidade de que se revestia a relação dos quilombolas com a terra, que apresentaria um elemento essencial para a manutenção da identidade do grupo. Obtemperou sobre a diversidade de posses existente pelas comunidades negras desde antes da Lei de Terras e como a invisibilidade reforçou a marginalização que sofreram. Acompanhando a visão da Convenção 169, declarou que o conceito de comunidades tribais, em seu entender, abrange os quilombolas, o que demonstra uma divergência em relação à visão apresentada pelo Ministro Gilmar Mendes. Acompanhou a divergência trazida pela ministra Rosa Weber, entendendo incabível a definição de marco temporal e, por fim, a improcedência da ADI.

Finalmente, a ministra Carmem Lúcia também acompanhou a divergência votando pela total improcedência da ADI 3.239. No voto da ministra ficaria mantido o decreto em sua íntegra, sem a definição de marco temporal. Assim como verificou a ministra Rosa Weber, compreendeu que a autoatribuição não seria absoluta, assim como nenhum outro direito no Estado Democrático de Direito. E que haveria condições para coibir situações que não representassem o foco positivo aberto pelo conceito.

Em análises anteriores, Duprat (2002) já trazia a reflexão sobre o decreto:

trata-se, a toda evidência, de norma que veicula disposição típica de direito fundamental, por disponibilizar a esses grupos o direito à vida significativamente compartilhada, por permitir-lhes a eleição de seu próprio destino, por assegurar-lhes, ao fim e ao cabo, a liberdade, que lhes permite instaurar novos processos, escolhendo fins e elegendo os meios necessários para a sua realização, e não mais submetê-los a uma ordem pautada na homogeneidade, onde o específico de sua identidade se perdia na assimilação ao todo. É, ainda, o direito de igualdade que se materializa concretamente, assim configurada como igual direito de todos à afirmação e tutela de sua própria identidade.

Este foi, em estreitíssima resenha, o resultado do julgamento da ADI, cujos

esforços e construções anteriores da atuação da Sexta Câmara e comunidades foram condensados, de certa maneira, no parecer do procurador regional da República Walter Claudius Rothenburg e da sustentação oral realizada pela subprocuradora Deborah Duprat. A rica trajetória deste caso demonstrou, entre outros aspectos, os desafios epistemológicos do campo constitucional; pela importância da escuta e trabalho conjunto de fortalecimento político de movimentos e organizações sociais das comunidades tradicionais.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

As contribuições trazidas nos manuais e a experiência desenvolvida pela Sexta Câmara caracterizou-se como um marco positivo na consolidação de entendimentos e fortalecimento de visões há muito defendidas por pensadores e pensadoras nas áreas de Geografia, Antropologia e Ciências Sociais, mas que ainda se compreendia deficiente no Direito. Mais que isso, transformou-se numa porta aberta para complementações, tendo em vista o expressivo volume de questões que o tema enseja e comporta.

O mais importante entre as contribuições, que permitiram o resultado exitoso para as comunidades tradicionais na ADI 3239 foi a persistência em costurar como eixo condutor o reconhecimento e da garantia de direitos territoriais.

O chamado pensar colaborativo da 6ª CCR, abraçado pelo GT Quilombos permitiu a troca com as comunidades para a elaboração dos manuais de atuação e projetos que renderam frutos para outras atuações de outros atores jurídicos. A Constituição Brasileira, apesar de ter como eixo central o princípio da dignidade da pessoa humana, não se trata de considerar cada filho apenas uma seta lançada, aos moldes do poema de Gibran⁶.

Eu sou, nós somos. E isso ocorre por nossas conexões, com nossos pertencimentos. Nos ligamos aos grupos e as origens que dão sentido a nossa existência e a si próprias, pois é em grupo que compreendemos nossa própria identidade. Antes de ser seta, viemos de algum alforje, que nos uniu, pertenceu e nos deu o sentido urgente para encontrarmos o vôo e o alvo.

Há um número relevante de dispositivos sobre direitos coletivos e sobre instrumentos para viabilizá-los. E relativa a cultura, há dois dispositivos 215 e 216 que tratam exatamente da amplitude étnica cultural que reconhece que a sociedade brasileira é formada por grupos que tem forma próprias de viver, pensar, fazer e formas próprias de expressão. Somos uma sociedade multicultural, pluriétnica, ainda que se tente, diariamente, sufocar o que de fato somos.

REFERÊNCIAS

ARRUTI, José Maurício P. A. **O quilombo conceitual**. Para uma sociologia do “artigo 68”. Rio de Janeiro: Koinonia Ecumênica, 2003.

BRASIL. Ministério Público Federal. **Territórios de povos e comunidades tradicionais e as unidades de conservação de proteção integral**: alternativas para o

⁶ Os Filhos.

Vêm através de vós, mas não de vós.

(...)

Vós sois os arcos dos quais vossos filhos são arremessados como flechas vivas.

O arqueiro mira o alvo na senda do infinito e vos estica com toda a sua força

Para que suas flechas se projetem, rápidas e para longe.

Que vosso encurvamento na mão do arqueiro seja vossa alegria:

Pois assim como ele ama a flecha que voa,

Ama também o arco que permanece estável.” (Poema de Khalil Gibran).

asseguramento de direitos socioambientais / 6. Câmara de Coordenação e Revisão; coordenação Maria Luiza Grabner ; redação Eliane Simões, Débora Stucchi. – Brasília : MPF, 2014.

BRASIL. Ministério Público Federal. **Reconhecimento de direitos territoriais de comunidades quilombolas** / 6ª Câmara de Coordenação e Revisão, Populações Indígenas e Comunidades Tradicionais ; coordenação Maria Luiza Grabner. – Brasília : MPF, 2018. 213 p. Disponível também em: <http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr6/documentos-e-publicacoes/manual-de-atuacao>>.

CARDOSO, Cyro Flamarion. **Escravo ou camponês? O proto-campesinato negro nas Américas**. São Paulo: Brasiliense, 1987.

CARVALHO, Marcus Joaquim Maciel de. **A repressão tráfico atlântico de escravos e a disputa partidária nas províncias: os ataques aos desembarques em Pernambuco durante o governo praieiro, 1845-1848**. Tempo. Revista do Departamento de História da UFF, v. 27, p. 151-167, 2009. Disponível em: http://www.sumarios.org/sites/default/files/pdfs/33897_4314.PDF. Acesso em: 05 de setembro novembro, 2023.

CUREAU, Sandra. **Algumas notas sobre a proteção do patrimônio cultural**. Boletim Científico da ESMPU, Brasília, ano II, n. 9, p. 189-195, out./dez. 2003

DUPRAT DE BRITO PEREIRA, Deborah Macedo. **Pareceres jurídicos: direito dos povos e das comunidades tradicionais**. Manaus: UEA, 2007.

DUPRAT, Deborah. **Algumas breves considerações sobre o Decreto 3912**. In: O'DWER, Eliane Cantarino. **Quilombos: identidade étnica e territorialidade**. Rio de Janeiro: FGV/ABA, 2002. p. 281-290.

GONZALEZ, Everaldo Tadeu Quilici; ANDRADE, Maurício. **A questão da Terra e o Trabalho Escravo no Brasil: Violação do princípio da dignidade da pessoa humana**. In Cadernos de Direito. Piracicaba, pp. 59-69, jan/dez 2007.

GROTOWSKI, Jerzy. **“Performer”**. Trad. de Patricia Furtado de Mendonça. Revista Performatus, Inhumas, ano 3, n. 14, jul. 2015. ISSN: 2316-8102.

KRENAK, Ailton. **O eterno retorno do encontro**. São Paulo. Companhia Das Letras, 1999.

LEITE; MOMBELLI, 2005, p. 52 LEITE, Ilka Boaventura; MOMBELI Raquel. **As perícias antropológicas realizadas pelo NUER e as lutas por reconhecimento e titulação das Terras de Quilombos**. Boletim Informativo do NUER, Florianópolis, v. 2, n. 2, 45-58, 2005.

LOPES, Fátima Martins. **Índios, colonos e missionários na colonização da capitania do Rio Grande do Norte**. Mossoró: Fundação Guimarães Duque, 1999.

PRIOSTE, Antônio G. e ARAÚJO, Eduardo F. **Direito Constitucional Quilombola. Análise Sobre a Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 3239**. São Paulo: Lúmen Juris. 2015.

PONTES, A. C.; CABRAL SARAIVA, W. **Tensões constitucionais sobre as comunidades tradicionais de fundo e fecho de pasto.** Revista da Faculdade de Direito do Sul de Minas, [S. l.], v. 35, n. 2, 2019. Disponível em: <https://revista.fdsu.edu.br/index.php/revistafdsu/article/view/220>. Acesso 25 set. 2023.

RAFFESTIN. Claude. **Por uma Geografia do Poder.** Editoria Ática, 1993.

REIS, J. J. **Quilombos e revoltas escravas no Brasil.** Revista USP, (28), 14-39.1996. <https://doi.org/10.11606/issn.2316-9036.v0i28.p14-39>.

ROTHENBURG, Walter Claudius. **Direitos fundamentais.** São Paulo: Método, 2014.

ROTHENBURG, Walter Claudius. **Quilombolas e seus direitos – tributação sobre a propriedade territorial quilombola.** In: FERRAZ, Carolina Valença; LEITE, Glauber Salomão (Coord.). *Direito à diversidade.* São Paulo: Atlas, 2015, p. 361-377

SANTOS, Milton. **O dinheiro e o território.** In: _____; BECKER, Bertha (orgs.). *Território, territórios: ensaios sobre o ordenamento territorial.* 3ed. Rio de Janeiro: Lamparina, 2007

STF. Supremo Tribunal Federal. **ADI nº 3239/DF.** Relator: Ministro Cezar Peluso.