

A cidadania e a “tutela coletiva”: reflexões sobre a atuação do Ministério Público Federal (MPF) no caso do Santuário Sagrado dos Pajés, em Brasília/DF.¹

Carolina Penna Nocchi (Universidade de Brasília - UnB)

Introdução

Analiso neste *paper* um episódio específico ocorrido no procedimento de reconhecimento de uma comunidade indígena situada no plano piloto de Brasília, o Santuário Sagrado dos Pajés, como terra indígena tradicionalmente ocupada, a partir de uma ação ajuizada pelo MPF do Distrito Federal. O *paper* foi elaborado com base em elementos de pesquisa etnográfica mais ampla (realizada no bojo do mestrado em Direito na UnB) na Procuradoria da República no Distrito Federal, unidade do MPF em que também atuo como servidora, sendo, portanto, um recorte desse material de pesquisa mais extenso².

O episódio é a assinatura de um acordo extrajudicial pelo MPF, em 2008, com órgãos distritais e com o IBAMA, a fim de assegurar a concessão de licença ambiental para fins de construção de um novo setor habitacional em Brasília/DF, o Setor Noroeste. Não obstante uma das cláusulas do acordo consistisse na remoção da comunidade indígena do local reivindicado por eles como tradicionalmente ocupado, o qual se sobrepunha ao traçado do novo bairro, nem a comunidade e nem a FUNAI participaram do acordo, o que ensejou a sua anulação meses depois pelo órgão de coordenação e revisão do próprio MPF.

Tendo como referência os sentidos de cidadania no Brasil, o caso mostra-se paradigmático para se discutir a tensão entre as duas concepções de igualdade vigentes em nosso país (CARDOSO DE OLIVEIRA, 2004, 2010, 2011, 2018), uma que a concebe como tratamento uniforme e outra como tratamento diferenciado.

A análise crítica do episódio evidencia, nesse sentido, dissintonias e paradoxos na atuação do Ministério Público, a qual compõe parte do mundo cívico brasileiro.

¹ *Paper* apresentado no VIII ENADIR Encontro Nacional de Antropologia do Direito, de 28 de agosto a 1º de setembro de 2023. GT27. Profissões jurídicas, rituais judiciais, sistema de justiça e pesquisa empírica em direito em diálogo com a antropologia.

² O campo da pesquisa de mestrado foi composto por entrevistas com Procuradores da República e servidores do órgão; interação com a comunidade indígena envolvida; análise dos autos de ações judiciais e de procedimentos administrativos que tramitam no MPF; análise de vídeos que registraram alguns dos acontecimentos; e análise de outros trabalhos acadêmicos sobre o conflito. Faço esse registro sobre o meu campo pois, conquanto não faça referência direta neste *paper* a todos os elementos que o compuseram, todos eles foram essenciais para o desenvolvimento da reflexão crítica ora apresentada.

Santuário Sagrado dos Pajés, um caso “*sui generis*”

Um de meus interlocutores no campo, Procurador da República na PRDF, descreveu o caso do Santuário Sagrado dos Pajés como bastante “*sui generis*”, por três motivos. Primeiro, por envolver uma atuação ativa do MPF, que propôs ação civil pública em 2009 visando ao reconhecimento judicial de terra indígena em meio urbano, em Brasília. Segundo, o fato de a ação ter sido proposta com base em uma tese controvertida dentro da própria FUNAI e dentro do próprio MPF, a respeito da tradicionalidade da ocupação, a qual não ocorre “*de maneira estritamente cronológica*”, nas palavras do Procurador da República. Terceiro, em benefício de uma comunidade muito pequena, composta por um ramo parental de indígenas da etnia Fulni-ô Tapuya, descendentes diretos de seu líder, o Pajé Santxiê Tapuya, que faleceu em 2014, e da viúva do Pajé, que é da etnia Guajajara.

A ação do MPF foi proposta na Justiça Federal do Distrito Federal em 19/11/2009, em face da FUNAI, do IBRAM-DF, da TERRACAP e do GDF (Ação Civil Pública nº 2009.3.00.038240-0). A sentença foi proferida em 14/11/2013, tendo sido o pedido do MPF julgado parcialmente procedente para reconhecer como terra indígena tradicionalmente ocupada área de 4,1815 hectares localizada no então novo bairro em construção, o Noroeste, conferindo aos indígenas da etnia Fulni-ô Tapuya sua posse permanente e determinando à FUNAI que procedesse à delimitação da área.

O MPF, a TERRACAP, a FUNAI, o IBRAM-DF e o GDF apresentaram recurso apelatório e o caso foi remetido ao Tribunal Regional Federal da 1ª Região em junho de 2017.

Visando a uma solução consensual da questão, uma vez que a disputa judicial vinha dificultando a execução pelo governo distrital das obras de infraestrutura do novo bairro, em julho de 2018, TERRACAP, IBRAM-DF, FUNAI, GDF, MPF e a Comunidade Indígena do Santuário Sagrado dos Pajés celebraram um acordo reconhecendo a área de 32,4868 hectares como de posse permanente da referida comunidade, composta pela cônjuge e descendentes diretos do Pajé Santxiê Tapuya (João Mário Veríssimo), bem como os respectivos cônjuges e descendentes. A ocupação da área foi reconhecida como de natureza de terra tradicionalmente ocupada, nos termos do §1º do art. 231 da Constituição da República, a ser destinada de forma permanente e ao usufruto exclusivo e gestão da comunidade indígena.

Diante da celebração do acordo, que foi homologado pela Justiça em 12/12/2018, e da desistência das partes em recorrer da sentença, ocorreu o trânsito em julgado. Ou seja, a disputa quanto ao reconhecimento da ocupação da área do Santuário Sagrado dos Pajés, de forma

tradicional, pela comunidade indígena Fulni-ô Tapuya, assim como da extensão dessa ocupação, havia se encerrado.

A ação continua a tramitar na justiça até hoje, agora, para que se dê cumprimento ao acordo, que previu várias obrigações específicas para os pactuantes.

O acordo que deu fim à ação judicial em 2018 não foi, contudo, o primeiro realizado nesse caso. Dez anos antes, em 2008, outro acordo foi celebrado no âmbito do procedimento preparatório do MPF - procedimento este que, posteriormente, embasou ação civil pública ajuizada pelo órgão em benefício da comunidade indígena.

É sobre esse acordo de 2008 que vou falar aqui.

O Santuário dos Pajés está localizado no Plano Piloto de Brasília, no Setor Noroeste, em área da antiga Fazenda Bananal.

O Setor Habitacional Noroeste não existia no projeto original de Brasília de Lúcio Costa, tendo sido prevista ocupação residencial da região pelo arquiteto anos depois da inauguração da cidade, no documento Brasília Revisitada, elaborado por ele entre 1985 e 1987. Esse documento é uma proposta de revisão, pelo próprio Lúcio Costa, da concepção urbanística de Brasília e dos critérios para sua preservação.

A revisão foi incorporada à concepção urbana da cidade para fins de preservação pelo Decreto nº 10.829, de 14 de outubro de 1987, em conformidade com o projeto original de autoria de Lúcio Costa. Posteriormente, justificou a inclusão na revisão do Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal – PDOT, pela Lei complementar distrital nº 803, de 25 de abril de 2009, de dispositivo que criava o Setor Noroeste, como estratégia de oferta de áreas habitacionais com o objetivo de atender à demanda habitacional a partir de projetos e programas de iniciativa pública voltados a diferentes faixas de renda.

Contudo, as novidades urbanísticas propostas por Lúcio Costa para Brasília na década de 1980 - no caso do Setor Noroeste, justificadas, conforme consta no documento, pela necessidade de promover a integração da população de menor renda, “hoje praticamente expulsas da cidade” (BRASIL, 2015, p. 90) - desconsiderava que, já à época da elaboração do Brasília Revisitada, indígenas haviam se estabelecido consistentemente em boa parte da área que Lúcio Costa concebeu poder ser destinada à construção de novas habitações coletivas.

Em 1957, indígenas da etnia Fulni-ô, da família Veríssimo (Pedro e Maria), e de outras famílias da Aldeia Ipanema, vieram de Águas Belas, município de Pernambuco, para Brasília, para trabalhar na construção da cidade. Elas passaram a ocupar a região do Santuário Sagrado dos Pajés, a antiga Fazenda do Bananal, para realização de seus rituais sagrados e práticas tradicionais, estabelecendo uma conexão com a mata nativa de cerrado ainda preservada

(BRAYNER, p. 64). Nas décadas que se seguiram, outros indígenas Fulni-ô de Águas Belas viveram o mesmo processo migratório, dentre eles o filho de Pedro e Maria, João Veríssimo, o Pajé Tapuya Santxiê.

Indígenas da etnia Tuxá também se estabeleceram na região, na década de 1970, o que mais tarde resultou na realização de casamentos interétnicos.

Em 1986, Ivanice Tononé, indígena da etnia Kariri-Xocó, veio de Porto Real do Colégio, em Alagoas, para realização de tratamento médico em Brasília, sendo acolhida por Santxiê. A estadia que seria temporária acabou se estendendo e ela estabeleceu moradia sua e de sua família na área do Bananal, tendo se formado uma aliança entre os grupos.

A ocupação foi, portanto, iniciada pelos Fulni-ô de Águas Belas/PE, nos anos de 1950, sendo fixada em 1969 pelo Pajé Santxiê. A partir dos anos 1970, foram estabelecidas alianças com os Tuxá e, depois, a partir dos anos 1980, com os Kariri-Xocó. Essas etnias não eram vistas como invasoras pelos Fulni-ô, mas sim, como aliadas (BRAYNER, p. 66). Dessa forma, criou-se o que era chamado de Comunidade Indígena do Bananal, com feições pluriétnicas.

Esses variados elementos, convergindo e ebulindo em um contexto de crescimento urbano da nova capital do país, apontam para a complexidade da ocupação desse território e, conseqüentemente, dos conflitos decorrentes dessas relações, tanto entre os próprios membros da comunidade indígena, como com outros agentes, como o Estado, a comunidade acadêmica, as construtoras, etc.

Não obstante toda essa complexidade social, esses elementos, ainda que sujeitos a certas pressões, estavam razoavelmente acomodados até o início dos anos 2000. As diversas etnias viviam a seus modos na Fazenda do Bananal, sob a liderança de Santxiê Tapuya.

A construção do Setor Habitacional Noroeste, que ganhou concretude em 2007, acabou por intervir de forma profunda nesse arranjo. Isso porque, o traçado do bairro se sobrepunha a grande parte da área ocupada pela Reserva Indígena do Bananal.

A comunidade vinha, já há algum tempo, tentando regularizar a situação fundiária de sua ocupação, sem sucesso. Por outro lado, a construção do novo setor habitacional só poderia ser iniciada com a anuência do IBAMA, que deveria emitir uma licença prévia em favor da TERRACAP, responsável pelo empreendimento de loteamento urbano.

Em março de 2007, o IBAMA expediu um aditamento à Licença Prévia nº 20/2006, estabelecendo como condicionante para validade da licença que a TERRACAP obtivesse da FUNAI “um posicionamento definitivo sobre a situação das famílias indígenas que ocupam parte da área, solucionando imediatamente o caso” (item 2.35).

Para além de possíveis reflexões de ordem simbólica a respeito do fato de uma licença ambiental tratar diretamente da situação de famílias indígenas, o que se viu foi que essa condicionante implicou de forma muito direta a comunidade, renunciando a adoção, por órgãos do poder público, de medidas para sua retirada do local.

A reação dos indígenas à tentativa de retirada do local foi contundente.

Santxiê Tapuya e seu irmão Towê Fulni-ô, em conjunto com o grupo indígena Kariri-Xocó e Tuxá, todos representados por Santxiê Tapuya e assistidos por uma advogada particular especialista em direitos humanos, ajuizaram em janeiro de 2008 uma ação cautelar contra a TERRACAP, o GDF, o IBAMA e a FUNAI, a fim de, nos termos do art. 231 da Constituição da República, impedir a remoção da comunidade da área e tornar sem efeito a Licença Prévia 20/2006. Na ação foi invocada a tradicionalidade da ocupação da terra e o respectivo direito do grupo indígena à sua posse permanente.

No mesmo mês, em 24/01/2008, os mesmos autores da ação cautelar, assistidos pela mesma advogada, ofereceram uma Representação à 6ª Câmara de Coordenação e Revisão Ministério Público Federal, na qual relataram os fatos e pediam que o MPF investigasse a responsabilidade da FUNAI por várias ações e omissões suas na condução do procedimento relativo à Terra Indígena do Bananal, como o desaparecimento de documentos, não constituição do GT para demarcação da área e elaboração de pareceres contrários aos estudos técnicos.

No dia 24/01/2008 a Procuradoria da República no Distrito Federal instaurou “Procedimento Preparatório para apurar eventual irregularidade descrita nos fatos noticiados na presente peça de informação” (Portaria 001/2008).

Dava-se início em 2008, então, a partir dessa representação dos indígenas ao MPF, ao Procedimento Preparatório 1.16.000.000301/2008-83, cujas informações serviram à propositura da ação civil pública pelo MPF (resumida nos parágrafos acima) quase dois anos depois, em novembro de 2009.

Até junho de 2008, o MPF havia apenas requisitado informações por escrito aos órgãos públicos envolvidos, solicitando informações sobre a posição dos órgãos quanto à ocupação da área da Fazenda do Bananal pela comunidade indígena, juntando-se aos autos algumas respostas.

A TERRACAP, em resposta de abril de 2008, posicionou-se contrária à manutenção da comunidade na área, qualificando a ocupação da reserva como uma invasão de área pública, e propondo a disponibilização de uma área situada no Núcleo Rural Monjolo, Região Administrativa Recanto das Emas, para relocação das famílias. Em uma comunicação

adicional, de maio de 2008, a TERRACAP informou que havia sido contemplado no Plano de Ocupação do Parque Burle Marx *“um memorial em homenagem à cultura indígena”*.

A FUNAI, por sua vez, manteve a posição contrária a remoção das famílias e a favor de uma solução negociada para a regularização fundiária, mas sem encampar a tese da tradicionalidade da ocupação, deixando de adotar providências contundentes em defesa da comunidade.

Em junho de 2008, portanto, a comunidade se encontrava em um momento crucial no conflito, de muita pressão em seu desfavor. O Estado, tanto pela ação - TERRACAP e o GDF -, como pela omissão - FUNAI e IBAMA-, tensionava as forças em jogo para uma solução que possivelmente resultaria na remoção da comunidade da área.

Em uma importante reunião ocorrida na PRDF em junho de 2008, da qual participaram o então Procurador da República responsável pelo caso, representantes da FUNAI, do IBAMA e dos órgãos distritais, a comunidade indígena do Bananal expressou claramente que não estava interessada em uma solução consensuada que implicasse na sua saída do local. Por reconhecerem que ocupavam aquele território como um território tradicional e sagrado, insubstituível, portanto, a comunidade indígena expressou verbalmente e por escrito que não era uma opção para eles deixar a área.

Em 27/06/2008, foi juntado ao procedimento do MPF uma manifestação em nome do Pajé Santxiê e de Ivanice Tononé, Pajé-Xamã Kariri-Xocó, ambos representados pelo mesmo advogado. Eles pediam que a assinatura de um TAC marcada para o dia 30/06/2008, fosse adiada provisoriamente *“até a homologação judicial do acordo administrativo na Justiça Federal”*.

O documento seguinte à manifestação dos indígenas é o TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA, assinado pelo MPF, a TERRACAP, o GDF e o IBRAM-DF, em 17 de julho de 2008.

O acordo se deu exatamente nos termos da proposta do GDF, tendo como objeto *“assegurar a compensação das condições de moradia, bem como assegurar o modo de vida das famílias indígenas que reside atualmente em área destinada à edificação do Setor Habitacional Noroeste, respeitando sua cultura, tradições (caso haja decisão judicial definitiva declarando que a área controversa não se qualifique como indígena), garantindo, pois, a participação das famílias indígenas na gestão do Parque Burle Marx”* (cláusula primeira).

O MPF participou do acordo como uma espécie de garantidor. Sua função foi garantir que o TAC *“assegura a defesa dos direitos e dos interesses das populações indígenas, não*

constituindo mais a ocupação por eles feita no futuro Setor Habitacional Noroeste, óbice algum à concessão do mesmo licenciamento” (cláusula quarta).

A assinatura do TAC foi imediatamente contestada pela comunidade indígena da Reserva do Bananal.

Ivanice Xamã-Pajé Kariri Xocó, Manoel Correia Mauyá, José Pauly, Edinalva Suyrany, Edgar Hamony, Marinildes Kwyane e Aleksandro Wrwray apresentaram impugnação ao próprio MPF, argumentando que os indígenas interessados não subscreveram o TAC, o que implicaria na ineficácia jurídica do ajuste. Alegam, também, que o TAC deveria ter sido homologado perante a Seção Judiciária do Distrito Federal, uma vez que tramitava na referida Justiça sete ações possessórias ajuizadas antes da formalização do acordo.

No caso de impugnação a algum ato do Procurador da República, ele pode rever sua posição. Se ele mantiver a decisão, o procedimento é encaminhado à Câmara de Coordenação e Revisão respectiva - nesse caso, a 6ª Câmara -, que irá decidir se o ato deve ser mantido, ou se outras providências devem ser adotadas no procedimento.

Por razões que não cabe pormenorizar neste trabalho, embora o Procurador da República tenha mantido o ato, os autos acabaram permanecendo na PRDF em 2008.

Em 13/02/2009, a 6ª Câmara de Coordenação e Revisão do MPF solicitou a remessa dos autos para se manifestar em um outro procedimento, instaurado na Procuradoria-Geral da República em razão de uma representação feita ao Procurador Geral da República pela Associação Cultural Povo Indígenas, vinculada ao grupo liderado pelo Pajé Santxiê. Os indígenas, na representação, se queixavam da atuação da PRDF no caso.

A reclamação quanto à atuação da PRDF, dirigida à PGR, e a impugnação que contesta diretamente o TAC, são elementos que indicam, neste momento do conflito, um tensionamento extremo da relação da comunidade indígena do Bananal com o MPF.

A comunidade não aceitou o acordo que foi celebrado pelo MPF sem a sua participação e em desconformidade com o posicionamento que haviam manifestado. Nas suas manifestações, os indígenas expressaram seu descontentamento por não terem sido ouvidos e pela falta de consideração ao seu posicionamento. Demandaram ao MPF, então, que fosse garantida a sua efetiva participação; que sua posição fosse respeitada; e que o MPF, cumprindo a sua função institucional, promovesse a defesa de seus direitos.

A Subprocuradora Geral da República Relatora manifestou-se pela nulidade do TAC, registrando que seria urgente a intervenção do MPF tanto na esfera judicial como extrajudicial para a defesa do direito da comunidade indígena.

A 6ª CCR, após ouvir os Procuradores da PRDF, e reconhecendo que o TAC fora firmado com a intenção de proteger a comunidade indígena do Bananal, deliberou por declarar a sua nulidade, por ausência da participação indígena e da Funai. Sugeriu, ainda, que a PRDF expedisse Recomendação à Funai para a imediata constituição do Grupo de Identificação e Delimitação de terra indígena.

No dia 10/03/2009 os autos já estavam de volta na PRDF e, após mais algumas tentativas de solução extrajudicial sem sucesso, a ação foi ajuizada em novembro de 2009.

Cidadania no Brasil e tensões entre concepções de igualdade

Cardoso de Oliveira, em uma formulação articulada a partir da ideia de paradoxo legal de que fala Kant de Lima, aponta que, no Brasil, há uma desarticulação severa entre o espaço público (que é o espaço de interação social), e a esfera pública (“[...] universo de interlocução sobre a definição de regras, normas, projetos e visões de mundo”, cf. CARDOSO DE OLIVEIRA, 2018, p. 40, Nota de Rodapé 9).

Essa desarticulação é determinante para a má conformação de nosso mundo cívico e pelo déficit de cidadania no Brasil (CARDOSO DE OLIVEIRA, 2011, p. 25).

A partir da noção do “paradoxo legal brasileiro” de que fala Kant de Lima e da noção de desarticulação entre esfera pública e espaço público no Brasil, Cardoso de Oliveira elabora uma terceira noção essencial para a compreensão da sensibilidade cívica brasileira, que é a existência de uma “tensão entre duas concepções de igualdade vigentes no país” (CARDOSO DE OLIVEIRA, 2018, p. 39).

Uma das concepções de igualdade é a cidadã, concebida como tratamento uniforme, que contempla igualdade de status e direitos universalmente, a todos os cidadãos de forma equivalente. A outra é concebida como tratamento diferenciado, pelo entendimento de que os direitos devem ser distribuídos de forma diferenciada, a depender do status do cidadão.

Se, por um lado, a concepção de igualdade dominante em nossa Carta Constitucional de 1988 enfatiza a igualdade de direitos entre os cidadãos, bem expressa na ideia de isonomia jurídica, por outro lado, também tem vigência em nossa esfera pública e práticas institucionais uma segunda concepção, bem representada na famosa frase de Rui Barbosa, acionada com frequência por autoridades de todos os matizes: “A regra da igualdade não consiste senão em quinhoar desigualmente aos desiguais, na medida em que se desiguam” (BARBOSA, 1999, p. 26). (CARDOSO DE OLIVEIRA, 2018, p. 40).

A segunda concepção de igualdade está ligada ao aspecto relacional da dinâmica social brasileira, o qual dá precedência às relações pessoais e valoriza a hierarquia (DAMATTA 1991). No campo da cidadania, o aspecto relacional de nossa dinâmica social resulta tanto na justificação de uma distribuição desigual de direitos, orientada pela identificação de hierarquias

e diferenças de *status*; como pela valorização, no campo do reconhecimento de direitos e administração de conflitos, da dimensão da consideração, da demonstração do apreço (CARDOSO DE OLIVEIRA, 2011, p. 142).

Se, por um lado, a característica de valorização do elemento relacional facilita o endereçamento de demandas de reconhecimento no Brasil; por outro, ela faz com que, aqui, a concessão de direitos, seja no plano legislativo e abstrato (o que a noção de *cidadania regulada* de Wanderley Guilherme dos Santos bem representa), seja no campo das disputas concretas, dependa do reconhecimento prévio de uma substância moral digna específica do interlocutor, reconhecimento esse vinculado não a um status universalizável, mas a uma prévia caracterização e categorização.

O condicionamento da concessão de direitos ao reconhecimento prévio de uma substância moral digna, aferida em termos relacionais e não universais, tem como consequência o fato de que o “reconhecimento da identidade costuma ter precedência sobre o respeito aos direitos básicos, estimulando o que tenho chamado de discriminação cívica” (CARDOSO DE OLIVEIRA, 2011, p. 84). Essa dinâmica gera no Brasil, frequentemente, situações em que os envolvidos têm “dificuldade de respeitar direitos dos interlocutores nos quais não identificavam a substância moral das pessoas dignas (CARDOSO DE OLIVEIRA, 2011a).” (CARDOSO DE OLIVEIRA, 2018, p. 36).

A coexistência das duas concepções de igualdade no Brasil é marcada, como assinala Cardoso de Oliveira, pela “falta de clareza na definição das situações em que deve operar uma ou outra concepção” (CARDOSO DE OLIVEIRA, 2009, p. 5), o que acaba gerando padrões de tratamento frequentemente vividos pelas pessoas como arbitrários, uma vez que as situações de tratamento desigual legítimas e ilegítimas não são claramente identificadas.

Em outros termos, a forma como se compatibiliza no Brasil as duas concepções de igualdade, viabilizada pela desarticulação entre esfera pública e espaço público no Brasil, resulta em uma confusão cada vez mais angustiante entre direito e privilégio, “[...] se definirmos privilégio como um direito especial, sempre que sua aplicação ou exercício estiver associada ao status social do ator, as práticas ou instituições que legitimariam seu acionamento devem estar situadas fora do mundo cívico, ou do universo de interações onde a condição de cidadão deve ter precedência.” (CARDOSO DE OLIVEIRA, 2018, p. 41).

Em resumo, pela perspectiva da desarticulação da esfera pública e espaço público e da tensão entre as concepções de igualdade, o que se tem no Brasil é a produção de uma realidade em que direito e privilégio se confundem frequentemente, e a desigualdade econômica e social é frequentemente reforçada pela lei e pelo sistema de justiça.

Conquanto essa conformação de cidadania marcada por tensões de igualdade, que acabam por agravar diferenças e legitimar privilégios, esteja vigente até hoje, estando longe de ser uma “representação arcaica do Brasil antigo” (HOLSTON), também não se pode menosprezar o impacto para essa equação da Constituição de 1988 e do movimento de redemocratização que a antecedeu. Tais processos, com efeito, representaram e continuam representando a valorização da igualdade em seu aspecto universal não apenas na esfera pública, mas principalmente nas práticas do espaço público (CARDOSO DE OLIVEIRA, 2018, p. 57/58).

Se é verdade que o aspecto relacional forte da nossa cultura fazia com que o tratamento uniforme fosse vivenciado no Brasil como um ato de desconsideração (DAMATTA; KANT DE LIMA), vivência essa que pode ser representada no conhecido ditado “aos amigos tudo, aos inimigos, a lei”, como relembra DaMatta, é igualmente verdade que a igualdade concebida como tratamento uniforme também vem se fortalecendo nas últimas décadas (CARDOSO DE OLIVEIRA, 2009, p. 11).

A Constituição de 1988 é, nesse passo, representação do fortalecimento no Brasil da concepção de igualdade como tratamento uniforme, na medida em que ela encampa um pacto social quanto ao desenvolvimento de uma igualdade cidadã, que faz com que certas situações de tratamento desigual no mundo cívico não sejam mais toleradas.

Não obstante, o ponto aqui é que neste novo quadro a sociedade tem se tornado muito mais sensível às arbitrariedades do Estado e à ausência de justificativas discursivas para a confusão entre os campos semânticos de direitos e privilégios. Assim, a sensibilidade cívica vigente fica ferida e a insatisfação com o mundo cívico mal conformado é agravada. (CARDOSO DE OLIVEIRA, 2018, p. 58).

Digo que a Constituição de 1988 encampa um pacto social quanto ao desenvolvimento de uma igualdade cidadã, pois, além de estabelecer normativamente os princípios dessa igualdade cidadã, ao trazer em seu textos direitos e garantias que dão substância à cidadania igual, a Constituição de 1988 também estabeleceu instrumentos para que essa cidadania igual seja praticada e sua efetiva implementação seja exigida do Estado, sendo a reconfiguração do Ministério Público parte importante desse projeto.

Tais instrumentos, por sua vez, vêm sendo substancialmente mobilizados pela sociedade civil.

Contudo, ainda que a Constituição de 1988 seja um marco para a conformação da cidadania no Brasil, é certo que a sua promulgação, por si só, não resultou no abandono, pela sociedade brasileira, da concepção de igualdade como tratamento desigual, a qual permanece

plenamente vigente nas nossas práticas sociais, sendo atualizada e compatibilizada com a igualdade concebida como tratamento universal.

Nesse sentido, a valorização pela Constituição de 1988 do tratamento igualitário uniforme representou também um aumento da tensão desta com a concepção de igualdade como tratamento desigual.

A cidadania no Brasil ostenta atualmente, portanto, marcadores contraditórios e em tensão que continuam a ser, ambos, acionados e compatibilizados em nossas práticas sociais. É nesse espaço cívico que o Ministério Público assume, com a promulgação da Constituição de 1988, a função de importante *guardião* da cidadania.

O Ministério Público na Constituição de 1988 e a “tutela coletiva”

O episódio do Santuário Sagrado dos Pajés evidencia que a contradição entre concepções de igualdade é experimentada dentro do próprio MPF nos seus processos de administração de conflitos.

O Ministério Público é uma entidade estatal que, desde a Constituição de 1988, não compõe nenhum dos três poderes da república. Figura como função essencial à justiça, sendo responsável pela defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

A atuação do Ministério Público enquanto defensor “da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis” (art. 1º da Lei Orgânica Nacional do Ministério Público, Lei 8.625/1993), é deflagrada pelo recebimento de “notícias de irregularidades, petições ou reclamações de qualquer natureza”, em relação às quais o órgão deve “promover as apurações cabíveis que lhes sejam próprias e dar-lhes as soluções adequadas” (art. 27, parágrafo único, inciso I, da Lei 8.625/1993).

A apuração dos fatos e a adoção de providências se dá, usualmente, em inquéritos civis públicos e procedimentos administrativos (disciplinados pela Lei de Ação Civil Pública, Lei 7.347/1985). Neles é possível realizar ampla instrução probatória, requisitando informações a entidades públicas e particulares, oitivas de envolvidos, inspeções e audiências públicas. É possível, ainda, a adoção de medidas para correção de eventual irregularidade constatada, como a emissão de recomendações dirigidas a órgãos públicos, celebração de termos de ajustamento de conduta e até mesmo o ajuizamento de ações civis.

Essa atuação cível, quando se dá em defesa de direitos coletivos, é designada pelos membros do MPF como “*tutela coletiva*”. “*Tutela coletiva*” é, portanto, uma categoria nativa, que, ao designar a atuação do MPF referente a direitos coletivos, revela no próprio nome o

caráter tutelar dessa atuação - o qual seria, a princípio, dissonante dos valores de igualdade cidadã da Constituição de 1988.

Isso porque, a ideia de tutela está relacionada à *hipossuficiência*. Segundo Mota, o que fundamenta a assunção, pelo Ministério Público Federal, enquanto órgão estatal, da missão de tutelar interesses de certos grupos é a categoria *hipossuficiência*. Esses grupos são entendidos como vulneráveis, incapazes de zelar, eles próprios, pelos seus interesses, sendo necessário, para tanto, a intervenção de um terceiro que o fará por eles, um tutor (MOTA, 2005, p. 135).

A *hipossuficiência* decorre, ainda segundo Mota, de uma outra categoria própria do contexto brasileiro, a de *cidadania regulada*, em que a cidadania figura como uma concessão do Estado a determinados grupos sociais (MOTA, 2005, p. 135).

Gláucia Maria Pontes Mouzinho, em sua tese de doutorado (2007), para tratar da defesa dos direitos difusos e coletivos pelo Ministério Público, a partir da perspectiva dos próprios membros - com quem realizou seu trabalho de campo - retoma a categoria de *hipossuficiência* trabalhada por Mota.

Mouzinho percorre a temática da hipossuficiência e da ação tutelar do Estado por uma perspectiva que leva em conta “a relação estabelecida entre a categoria classificatória e a capacidade auto-atribuída pelos procuradores de falar em nome daqueles que são assim classificados” (MOUZINHO, 2007, p. 21), concluindo que:

Neste ponto, o uso que faz o Ministério Público da categoria hipossuficiência, é associado a uma visão tutelar de determinados grupos sociais aos quais cabem esses direitos difusos. Porque são hipossuficientes, estes grupos passam a ser objeto de atenção especial do Ministério Público que por vezes os substituem nas suas demandas. (MOUZINHO, 2007, p. 21).

Conquanto esse agir pautado na ideia de tutela não seja característico somente do Ministério Público, é central para a atuação institucional do órgão:

Hipossuficientes são para o Ministério Público todos aqueles que não têm consciência de seus direitos ou são incapazes de fazê-los valer. A ação do Ministério Público é necessária porque na visão dos procuradores e promotores a sociedade brasileira é desorganizada, diferentemente de outros países em que há uma organização efetiva na luta pelos direitos sociais. Deste modo, cabe aos membros do Ministério Público, defendê-los e mesmo tutelá-los. (MOUZINHO, 2007, p. 20).

A pesquisadora identifica a enunciação pelos membros do Ministério Público, com quem estabeleceu interlocução para realizar o trabalho de campo, de uma visão tutelar sobre cidadania e demanda por direitos justificada pela “[...] gradação entre os cidadãos plenos (aqueles que são capazes de obter seus direitos) e aqueles que podem estar em constante processo ‘evolutivo’, mas que no decorrer do caminho não podem fazê-lo sem a tutela estatal” (MOUZINHO, 2007, p. 20).

Mouzinho discute na tese como a categoria hipossuficiência tem repercussões em processos de criminalização, dos quais o Ministério Público participa; para a defesa de direitos de cidadania, cuja responsabilidade cabe ao Ministério Público, segundo a Constituição e as leis brasileiras; e também para o alargamento institucional do órgão.

Pela *hipossuficiência*, o Ministério Público justifica a imprescindibilidade de sua atuação no campo cível (defesa de direitos de cidadania) e criminal, valendo-se de tais atribuições para a persecução do interesse público como forma de obter privilégios institucionais e alargar seu campo de atuação (MOUZINHO, 2007, p. 183).

A categoria *hipossuficiência*, segundo Mota (2005, 2009) e Mouzinho (2007), respalda a atitude tutelar do Estado no Brasil perante determinados grupos sociais - e até mesmo perante toda a sociedade -, legitimando a atuação do poder público para a defesa de direitos de cidadania desses grupos. É a categoria que legitima a atuação de um agente externo, estatal, em prol de direitos de terceiros, por serem esses terceiros supostamente vulneráveis e incapazes de responderem por si.

A *hipossuficiência* leva, assim, a situações de *exclusão discursiva*, categoria formulada por Cardoso de Oliveira que “marca a dificuldade do Estado e de nossas instituições públicas em ouvir (substantivamente) o cidadão sem qualquer justificativa ou explicação” (2018, p. 151):

No Brasil, tal exclusão estaria associada à desvalorização da voz ou da opinião de segmentos significativos da cidadania, tidos como hipossuficientes não apenas no que concerne à falta de meios para levar suas causas adiante, mas também no desconhecimento de seus direitos e, portanto, na falta de condições para fazer escolhas e tomar decisões por si mesmos. (CARDOSO DE OLIVEIRA, 2018, p. 11/12).

A exclusão discursiva da comunidade indígena é literal no episódio ora descrito.

Mesmo a comunidade indígena participando ativamente do procedimento desde o seu início, o MPF, em um primeiro momento, não reputou como inadequada a celebração de um acordo que, além de não contar com a participação da comunidade, não encampava a vontade expressa do grupo.

Algumas conclusões iniciais

A perspectiva de análise da participação do MPF nesse episódio paradigmático pela categoria nativa “tutela coletiva” joga luz na característica tutelar da atuação do MPF, cuja função institucional de defesa de direitos coletivos ampara-se na ideia de hipossuficiência (MOTA; MOUZINHO).

No desenho da Constituição de 1988, ao Ministério Público coube a missão de tutelar interesses de certos grupos tidos como hipossuficientes. Esses grupos são entendidos como vulneráveis, incapazes de zelar, eles próprios, pelos seus interesses, sendo necessária a intervenção de um terceiro que o fará por eles, um tutor.

A característica tutelar da atuação do MPF pode resultar, como já demonstraram outras pesquisas (como a de Fábio Reis Mota, sobre a Comunidade Quilombola da Marambaia), no silenciamento da comunidade defendida, que tem sua existência social legitimada por atores externos, e não por ela própria.

Ao lado da perspectiva tutelar, identifica-se no discurso institucional, paradoxalmente, preocupação com o ponto de vista dos beneficiados.

A atuação pautada em concepções paradoxais vem sendo tensionada pelo protagonismo da comunidade indígena na defesa de seus interesses. O tensionamento fica bastante evidente no episódio específico mencionado.

Como resultado, verifica-se, tal como no caso do Santuário Sagrado dos Pajés, dissintonia entre o discurso e a prática institucional do MPF, com consequências à administração do conflito.

Embora o acordo tenha sido anulado pelo próprio MPF, que ajuizou em 2009 ação que resultou no reconhecimento da área como terra indígena tradicional, o episódio evidencia o caráter predominantemente tutelar da atuação do MPF, pois a autonomia do grupo e sua capacidade de expressar seus próprios interesses foi desconsiderada, ainda que sob a justificativa de que seria para o bem dele.

E demonstra, por outro lado, que o MPF nem sempre age em tais termos. A insistência da comunidade indígena em ser ouvida adequadamente levou à construção de uma interlocução mais efetiva com o MPF, o que viabilizou o ajuizamento da ação que se mostrou, até o momento, e com algumas ressalvas, bem sucedida para a defesa de direitos indígenas e dos interesses da comunidade do Santuário Sagrado dos Pajés.

Referências bibliográficas

BRASIL, Plano Piloto 50 anos: cartilha de preservação - Brasília. – Brasília, DF: IPHAN/15ª Superintendência Regional, 2007. p. 90. Disponível em: <http://biblioteca.cl.df.gov.br/dspace/handle/123456789/486>. Acesso em 15 de jul. 2023.

BRAYNER, Thais Nogueira. É terra indígena porque é sagrada: Santuário dos Pajés – Brasília/DF. 2013. 150 f., il. Dissertação (Mestrado em Antropologia Social)—Universidade de Brasília, Brasília, 2013.

CARDOSO DE OLIVEIRA, Luís Roberto. “Honra, dignidade e reciprocidade”, em Martins, P. H. & Nunes, B. F (orgs.) A nova ordem social: perspectivas da solidariedade contemporânea. Brasília: Editora Paralelo 15, pp. 122-135, 2004.

CARDOSO DE OLIVEIRA, Luís R. Concepções de igualdade e (des)igualdades no Brasil. In: LIMA, Roberto Kant de; EILBAUM, Lucia; PIRES, Lenin. (org.). Conflitos, direitos e moralidades em perspectiva comparada. v. 1. Rio de Janeiro: Garamond, 2010, p. 19-33.

CARDOSO DE OLIVEIRA, Luís Roberto. Direito Legal e insulto moral. Dilemas de cidadania no Brasil, Quebec e EUA. Rio de Janeiro: Garamond, 2011.

CARDOSO DE OLIVEIRA, Luís Roberto. Sensibilidade cívica e cidadania no Brasil. Antropolítica, n. 44, p. 34-63, 2018.

DAMATTA, Roberto. "Cidadania: A questão da cidadania num universo relacional", in R. DaMatta A Casa & A Rua, Rio de Janeiro: Guanabara/Koogan, 1991.

HOLSTON, James. Cidadania insurgente: disjunções da democracia e da modernidade no Brasil. São Paulo: Companhia das Letras, 2013. *E-book*.

KANT DE LIMA, Roberto. A polícia da cidade do Rio de Janeiro: Seus dilemas e paradoxos, 2ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 1995.

MOTA, Fabio Reis. Nem muito mar, nem muita terra. Nem tanto negro, nem tanto branco: uma discussão sobre o processo de construção da identidade da comunidade remanescente de quilombos na ilha da Marambaia. Dissertação de Mestrado em Antropologia. Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2003.

MOTA, Fabio Reis. “O estado contra o estado: direitos, poder e conflitos no processo de produção da identidade ‘quilombola’ da Marambaia”. In: KANT DE LIMA, Roberto (org.). Antropologia e Direitos Humanos 3. Niterói: Eduff. pp. 133-184. 2005.

MOTA, Fabio Reis. Cidadãos em toda parte ou cidadãos à parte? Demandas de direitos e reconhecimento no Brasil e na França. 2009. Tese (Doutorado em Antropologia) - UFF - Programa de Pós-Graduação em Antropologia. Niterói, 2009.

MOUZINHO, Glaucia Maria Pontes. Sobre culpados ou inocentes: o processo de criminalização e incriminação pelo Ministério Público Federal Brasileiro. 2007. Tese (Doutorado em Antropologia) – Instituto de Ciências Humanas e Filosofia, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2007.

SANTOS, Wanderley Guilherme. Cidadania e Justiça: a política social na ordem brasileira. 1ª ed. Rio de Janeiro: Campus, 1979.