

“NÓS CHEGAMOS ANTES DA BR”: CONEXÕES E CONTROVÉRSIAS NO CASO DA DUPLICAÇÃO DA BR-135 NO ESTADO DO MARANHÃO¹

Maira de Souza Moreira (Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro - PUC-Rio)

Nonnato Masson Mendes dos Santos (Centro Universitário Dom Bosco - UNDB)

Resumo

O presente trabalho procura descrever e analisar um conjunto de debates que estão sendo travados pelas comunidades quilombolas dos municípios inseridos na área de impacto da duplicação da BR-135, no estado do Maranhão, bem como por organizações de direitos humanos, movimentos sociais, pelo Estado em diferentes esferas, inclusive por instituições do sistema de justiça, pelas Universidades, entre outros atores. A proposta do trabalho consiste em descrever o direito que está *sendo feito*, partindo não apenas de um debate sobre o processo judicial, mas, sobretudo, considerando a relevância de outras instâncias estatais para não voltar a centrar no Judiciário como foco de *controvérsias*, percebendo como essas (controvérsias) permeiam as múltiplas cadeias pelas quais se movimentam os atores. É assim que, no presente trabalho, buscamos colocar sob enfoque uma construção social, levando os atores à sério, a partir de uma abordagem etnográfica.

Palavras-chave: Etnografia; Consulta Prévia; Sociologia das Associações; Empreendimentos; Direitos quilombolas.

Introdução

O presente trabalho procura descrever e analisar um conjunto de debates que estão sendo travados pelas comunidades quilombolas dos municípios inseridos na área de impacto da duplicação da BR-135, no estado do Maranhão, bem como por organizações de direitos humanos, movimentos sociais, pelo Estado em diferentes esferas, inclusive por instituições do sistema de justiça, pelas Universidades, entre outros atores. A proposta do trabalho consiste em descrever o direito que está *sendo feito*, partindo não apenas de um debate sobre o processo judicial, mas, sobretudo, considerando a relevância de outras instâncias estatais - para não voltar

¹ VIII ENADIR. GT07. Diálogos convergentes: populações tradicionais e práticas jurídicas.

a centrar no Judiciário como foco de *controvérsias* -, percebendo como essas (controvérsias) permeiam as múltiplas cadeias pelas quais se movimentam os atores.² É assim que, no presente trabalho, buscamos colocar sob enfoque uma construção social, levando os atores à sério, a partir de uma abordagem etnográfica.

Um dos pontos cartográficos da pesquisa (e não o conjunto dela) é um documento. Trata-se da Ação Civil Pública (1024159-16.2019.4.01.3700) com pedido de tutela de urgência, de autoria de Ministério Público Federal (MPF), proposta em novembro de 2019, contra o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT) e o Estado do Maranhão, visando a obrigação de fazer referente a realização da consulta prévia, livre e informada, com fundamento no disposto na Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), bem como regularização do licenciamento ambiental da obra de duplicação da Rodovia BR-135 no trecho entre o município de Bacabeira e o município de Miranda do Norte (MA), no que se refere à apresentação do ECQ - Estudo do Componente Quilombola.

A proposta de abordar o *direito em ação* procura possibilitar o acesso aos instrumentos jurídicos a partir de sua construção social, tomando como desafio a sua desnaturalização.³ Essa multiplicidade que se reúne em torno do caso lhe confere contornos diversos. São atores que realizam múltiplos movimentos e organizam diferentes estratégias de formatação do mundo. Ademais, também é uma maneira de abordar teses jurídicas a partir de sua construção, quando ainda são enunciados e repertórios abertos, em plena disputa no campo específico em que se desdobram os conflitos ora descritos e analisados. Vale mencionar que um dos grandes tópicos de conflito no caso ora descrito e analisado é justamente a realização da consulta prévia, livre, informada e de boa-fé, que até o presente momento não foi realizada, mas veremos que outras controvérsias precedem esse tema e também podem ser desdobrados a partir dele.

O texto reúne algumas das principais teses defendidas pelas comunidades quilombolas na circunstância já mencionada. Algumas das teses que o trabalho pretende organizar dizem respeito não apenas à consulta e consentimento prévio, livre e informado em situação de

² Isso porque narrar controvérsias e estabelecer incertezas são trabalhos dos próprios atores, ações que deixam traços empíricos e podem ser documentadas e rastreadas LATOUR, B.; WOOLGAR, S. A vida de laboratório: a produção dos fatos científicos. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1997. Ver também: LATOUR, B. Reassembling the Social: An Introduction to Actor-Network Theory. Oxford: Oxford University Press, 2005.

³ A primeira autora vem desenvolvendo trabalhos que tematizam o *direito em ação*, buscando desnaturalizar fatos que em determinados momentos e a partir de múltiplos movimentos, passam a ser tratados como jurídicos. Ver: MOREIRA, Maira de Souza. Do Direito à Política Pública: a produção social da política quilombola no Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária do Rio de Janeiro. Dissertação (Mestrado em Sociologia e Direito). Programa de Pós-Graduação em Sociologia e Direito da Universidade Federal Fluminense, 241 p. 2017.

implantação de empreendimentos, mas também, e, sobretudo, ao conjunto de direitos quilombolas que são por vezes negligenciados no campo da defesa de direitos. Dessa forma, um dos atores relevantes na narrativa do campo é justamente um Comitê formado pelas comunidades quilombolas para reivindicar esse direito e outros, o Comitê em Defesa dos Direitos das Comunidades Quilombolas de Santa Rita e Itapecuru- Mirim.

1. Alternando distância e proximidade e ensaiando um primeiro relato do *campo*

Os autores desse trabalho se localizam numa área de fronteira entre o direito e a antropologia, um espaço de comunicação que permite mobilizar “*temas antropológicos para estudos jurídicos*”, como diria o antropólogo Antonio Carlos de Souza Lima (2012), ou mesmo temas jurídicos para estudos antropológicos, como por vezes parece ser o caso. Pretendemos posicionar o trabalho nesse espaço de comunicação, mobilizando temas que em realidade já são eles próprios *artefatos* dessa comunicação. Um processo judicial que reúne a um só tempo comunidades quilombolas, tratadas como grupos étnico-raciais minoritários, organizações de direitos humanos e movimentos sociais e o Estado em múltiplas posições e instâncias, Judiciário, Ministério Público, Defensoria Pública da União, Estado do Maranhão, Departamento Nacional de Infraestrutura e Transporte – DNIT, União, Fundação Cultural Palmares e Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA, parece ser um campo no qual vemos em destaque como a diferença e a existência de outros modos de vida não são apenas pressuposto um fazer antropológico, mas também de processos judiciais relacionados a circunstâncias em que o Estado e o direito passam a ser mobilizados pelos atores para afirmar diferença, construir soluções específicas e não padronizadas e respeitar formas organizativas não estandardizadas.

Ora, os direitos mobilizados nesse caso colocam uma permanente tensão e obstáculo ao *efeito de Estado* (Mitchell, 1999; 2015).⁴ Estamos diante de “*direitos diferenciados*” (Souza Lima e Castro, 2008), que tensionam a aparência por vezes reforçada do Estado como um todo homogêneo e hermético. Das nossas práticas enquanto juristas e enquanto pesquisadores, e a partir de um *olhar* enquanto antropólogos do direito, parece familiar que o direito por vezes se afirma como técnica homogeneizante de soluções e resoluções de conflitos, pacificação social seja por vigilância, controle e repressão, seja por mediação ou composição, procurando produzir

⁴ Versão original publicada: MITCHELL, Timothy. *Society economy and the State effect*. In: *State/Culture: State-Formation after the Cultural Turn*, pp. 76-97. Ithaca, NY e London: Cornell University Press, 1999. Versão traduzida para o espanhol e publicada no ano de 2015. MITCHELL, Timothy. *Sociedad, Economía y el Efecto del Estado*. In: ABRAMS, Philip; GUPTA, Akhil; MITCHELL, Timothy. *Antropología del estado*; pról. de Marco Palacios; tradução de Marcela Pimentel - México: FCE, 2015, pp 145-187.

soluções uniformes, uniformizantes e homogêneas para casos diversos, procurando pontos comuns, por vezes decantando os fatos para que caibam em normas, disciplina que se enuncia mais normativa do que empírica. A tensão está posta quando grupos que historicamente reivindicam a *diferença* mobilizam o Estado e o direito para a defesa de seus modos de vida face à toda sorte de projetos, atores e objetos que dizem atender figuras com aparência universal e incorpórea, como *interesse público*, *desenvolvimento*, *segurança nacional* e outros. Esse é, portanto, um *tema antropológico para um estudo jurídico* e um *tema jurídico para um estudo antropológico*, e, por isso, nos localizamos na fronteira comunicativa da Antropologia e do Direito.

Como explicamos ou geramos ainda mais confusão com as coisas ditas acima, vamos tentar dizê-las de outro modo. Como juristas advogados, nos localizamos no processo judicial, dispositivo para o nosso campo de pesquisa que será descrito, tendo atuado no âmbito da Ação Civil Pública nº 1024159-16.2019.4.01.3700, na defesa das comunidades quilombolas localizadas nos Municípios de Santa Rita e Itapecuru- Mirim, no estado do Maranhão, que se reuniram no Comitê de Defesa dos Direitos das Comunidades Quilombolas de Santa Rita e Itapecuru- Mirim. Essas comunidades pleitearam seu direito de participação direta no processo judicial quando o Ministério Público Federal, proponente da ação, passou a agir no processo sem consultar as suas necessidades e expectativas em relação aos fatos que haviam sido levados à conhecimento do Judiciário, momento em que iniciamos nossa participação como advogados no âmbito do processo judicial.⁵

A circunstância específica de representar as comunidades quilombolas mencionadas no âmbito do processo judicial, nos coloca em condição de forte *familiaridade* com campo, exigindo muitos movimentos cuidadosos de desnaturalização para que esse curto relato seja possível. No entanto, a mesma posição que eventualmente pode gerar uma narrativa arriscada e pouco reflexiva, também pode nos colocar em condições de inserção privilegiada nesse campo, em que pudemos observar como os variados atores se movimentam, em torno de quais controvérsias, quais foram as suas construções, o que permanece em disputa nesse caso, bem como de que modo essa situação etnográfica singular pode contribuir para desnaturalizar os *fatos* e chegarmos a, quem sabe, fazermos algumas propostas ao final.

⁵ O segundo autor iniciou a sua atuação no caso no ano de 2017 e a primeira autora iniciou a sua atuação no ano de 2019.

1.1. Mapeando atores, controvérsias e associações (conexões)

Se considerarmos que qualquer ponto do mapa pode ser um ponto de partida simétrico, falamos a partir do nosso, como assessores jurídicos do Comitê em Defesa dos Direitos das Comunidades Quilombolas de Santa Rita e Itapecuru-Mirim. Era uma reunião online durante a pandemia de Covid-19, as comunidades diziam ter memórias do momento de instalação da BR 135, ainda da primeira via que se encontra lá, “*nós chegamos antes da BR*”, relatava uma das lideranças, lembrando do momento em que a BR 135 foi instalada.⁶ Relatavam que tinham memórias dos pais e avós, do momento em que a BR chegou, e o relato de cada liderança convergia para o fato de que os seus modos de vida já haviam sido alterados pela chegada da BR, que seus territórios já haviam sido cortados pelo meio quando da sua instalação, que não foram consultados quando a primeira obra aconteceu, “*porque não conhecíamos os nossos direitos naquela época*”, relatam que não sabiam que poderiam reclamar direitos.⁷

Esse foi o nosso primeiro contato com o campo, aterrissamos em meio a um conflito que tinha uma trajetória de longo prazo na vida daquelas comunidades, que, em razão de processos recentes de afirmação de direitos, agora se enunciavam *comunidades quilombolas* e resistiam à segunda grande intervenção da BR em seus territórios.⁸ A autora é do Rio de Janeiro e realiza assessoria jurídica para organizações de direitos humanos em diversos estados do país, enquanto o segundo autor é advogado do Centro de Cultura Negra do Maranhão, organização negra de direitos humanos, que atua desde a década de 1980 na defesa de direitos de populações negras e comunidades quilombolas no estado. O CCN articula nacionalmente apoios e assessorias diversas para aquelas comunidades, sob a sua coordenação, para fins de conferir maior publicidade ao caso, como parte da estratégia de defesa, buscando romper com uma perspectiva local, que em sua análise, favorece violações por parte das instituições, pois na região “*todas as autoridades se conhecem*”.⁹

⁶ São variados os relatos sobre a origem do empreendimento, mas as comunidades incorporam a BR-135 em seus relatos tomando o marco das décadas de 1940-1950. Não é pretensão do trabalho fazer uma retomada das origens do empreendimento, por isso, essa parte do relato será incorporada em futuros trabalhos.

⁷ Os direitos que as comunidades mencionam que não conheciam, na época de instalação da BR 135, não existiam enquanto normas cogentes que obrigam à todos. Na época, vigorava a Convenção 107 de 1957 da Organização Internacional do Trabalho que enunciava um projeto assimilacionista para povos indígenas e outros grupos étnicos.

⁸ Os direitos de autodeclaração, bem como outros direitos como territoriais específicos decorrem da Constituição de 1988, através do art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT, bem como do Decreto 4.887/2003. No marco internacional, os direitos territoriais desses grupos foram incorporados pela Convenção 169 da OIT de 1989 e outros tratados.

⁹ Falas reunidas em situações de reunião, sem menção a fonte para fins de proteção dos nossos interlocutores e informantes.

Foram empreendidas muitas ações até que o *conflito* se tornasse um *caso* em sentido jurídico e judicial. Por volta de meados de 2017, as comunidades quilombolas de Santa Rita e Itapecuru-Mirim perceberam empresas que haviam sido contratadas pelo DNIT iniciando obras. Ao perceberem o início das obras, lideranças quilombolas das comunidades de Vila Fé em Deus, Pedreira, Cariongo e Santa Rosa dos Pretos se mobilizaram para contestar a ação empreendida pelo DNIT.

O ponto de partida das mobilizações formais do grupo consistiu na elaboração e envio de um documento. Trata-se de ofício, de 04 de agosto de 2017, encaminhado pela Associação das Comunidades Rurais Quilombolas do Maranhão para a Superintendência do DNIT, informando que a ACONERUQ, representando as comunidades quilombolas de Vila Fé em Deus e Pedreiras em Santa Rita – MA, manifestava “*preocupação e insatisfação com o processo de mobilização para obra de Duplicação da BR 135 no MA*”. O documento destaca as primeiras controvérsias sobre o caso:

As comunidades citadas são quilombolas reconhecidas e certificadas pelo Governo Federal/ Fundação Cultural Palmares, e possuem direitos de consulta sobre a realização empreendimento e informação sobre as compensações, pelos impactos causados durante e pós implantação do projeto de Duplicação da BR.

Esses direitos são respaldados pela: 1) Portaria Interministerial nº 60, de 24 de março de 2015, relativo à análise de estudos e manifestações sobre medidas de mitigação e controle de impactos socioambientais decorrentes de empreendimentos e atividades na abrangência de territórios quilombolas.

Por esse motivo, solicitamos uma reunião com o DENIT com data a confirmar, e Fundação Cultural Palmares, para entendermos sobre os impactos que a obra de duplicação da rodovia irá causar em nossos quilombos. Ressalta-se que os quilombolas já existiam, nesse território, antes da construção da BR.

A data da reunião poderá ser confirmada por telefone [...] (ACONERUQ, Ofício, Documento de 04/08/2017)

O documento registrou as principais controvérsias levantadas naquele momento: i. quais seriam as comunidades quilombolas consideradas como impactadas, uma vez que, até aquele momento, nenhuma havia sido considerada; ii. a necessidade de realização da consulta prévia, livre e informada; iii. a realização dos estudos de impacto e componente quilombola no âmbito do licenciamento ambiental. Um segundo movimento realizado, que marca a entrada das instituições do sistema de justiça no conflito, encontra-se registrado em ata de reunião realizada pela Associação Comunitária de Remanescentes de Quilombo da Vila Fé em Deus – Santa Rita com a Defensoria Pública da União. Os representantes da Associação noticiaram e foi registrado em *redução a termo de atendimento inicial*:

“(…) que moram na Comunidade Vila Fé em Deus há mais de 60 anos e que essas terras foram doadas e oficialmente registrado esse ato desde o ano de 2008. Que

atualmente a comunidade que vive ali conta com aproximadamente 75 famílias que vivem da agricultura e criação de animais, de onde retiram o sustento diário. Sustentam que em virtude da duplicação da BR 135, em 2010, pessoas realizaram picos divisórios na área, informando a comunidade que seriam a serviço do DNIT. Atualmente esse serviço encontra-se ativo e as demarcações apontam para o lado direito da área, no sentido São Luiz-Bacabeira. A região atingida pela duplicação será a área onde a comunidade construiu suas casas. Afirmam, também, que do lado esquerdo das terras há a implantação de uma linha de transmissão de energia elétrica que não sabem informar se também diz respeito ao DNIT

A Comunidade é remanescente de quilombo e encontra-se formalmente certificada desde o ano de 2010, sendo solicitada a regularização fundiária da gleba ao INCRA no mesmo ano, sob o número do processo 54230.000810/2010-61.

Aduzem que em virtude desses acontecimentos, procuraram o INCRA e foram informados de que o DNIT já entrou em contato com a autarquia fundiária para saber se a comunidade é remanescente de quilombo. O INCRA informou também que o DNIT, provavelmente, mudará o projeto anterior que atingirá as terras onde os quilombolas fazem suas plantações.

Afirmam, também, que até o momento não receberam nenhuma notificação do DNIT, mas encontram-se receosos do que possa acontecer, pois vivem naquela área há bastante tempo e retiram o sustento de suas famílias das plantações que ali fazem e da criação de animais. Notificaram que há aproximadamente dois meses, a associação enviou um ofício ao DNIT solicitando informações a respeito dos 'picos' realizados e onde a duplicação atingiria a gleba, contudo até o momento não recebeu nenhuma resposta.

Diante do exposto, a comunidade de Vila Fé em Deus, [...] busca auxílio nesta defensoria para ver resguardados os seus direitos constitucionalmente tutelados". (Defensoria Pública da União, Redução a termo de atendimento inicial, Documento de 19/09/2017)¹⁰

No final do ano de 2017, quando se inicia a assessoria jurídica realizada pelo Centro de Cultura Negra do Maranhão, esse orienta as comunidades quilombolas dos dois municípios a enviar ofício ao DNIT, questionando o início das obras, entretanto, esse não foi respondido, sendo então orientadas a encaminhar a sua reclamação ao Ministério Público Federal. Assim começou a intervenção do Ministério Público Federal no caso, tendo sido realizada reunião aproximadamente em novembro de 2017 no quilombo Pedreira, município de Santa Rita-MA. Depois dessa mobilização inicial, as comunidades sentiram necessidade de iniciar um processo de organização que fosse para além de cada comunidade singularmente considerada, foi assim que, em 16 de janeiro de 2018, constituiu-se o Comitê de Defesa dos Direitos dos Povos Quilombolas de Santa Rita e Itapecuru-Mirim, composto por 3 (três) representantes de cada comunidade quilombola e por ela indicados.

¹⁰ Nessa etapa do trabalho merece destaque opções de caráter metodológico. Como o trabalho trata de conflito atual, são mencionados apenas coletivos e associações, com exclusão de nomes de informantes pessoas físicas. Os documentos consultados são mencionados com Instituição redatora, nome atribuído ao documento (tipo) e data, mas sem autoria de redator pessoa física.

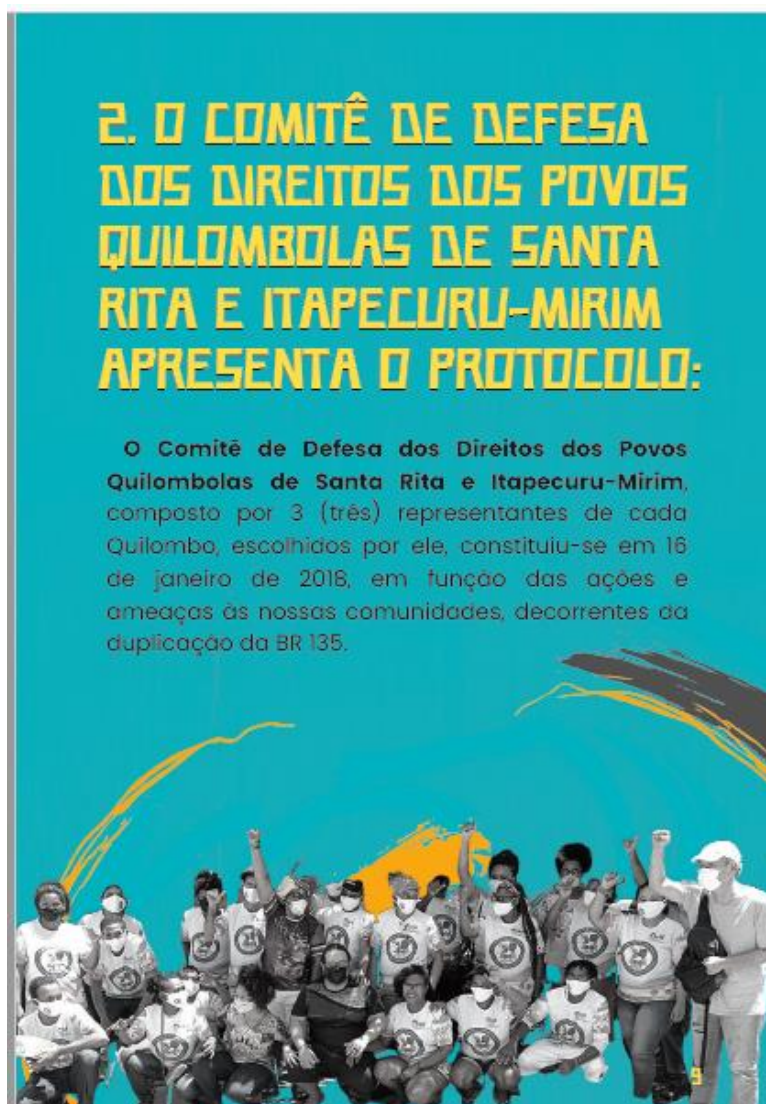


Figura 1- Imagem de parte do Protocolo de Consulta Prévia, Livre e Informada das Comunidades Quilombolas do Município de Santa Rita (2022).

Esse Comitê, que se mantém mobilizado até os dias atuais, não apenas funciona como uma instância de reivindicação de direitos, mas também de organização para elaboração de documentos que informam o Estado brasileiro sobre quais são os modos próprios de organização e consulta do grupo sobre projetos e medidas que lhe impactem. Assim, uma das principais controvérsias em disputa é a realização da consulta prévia, livre e informada, que se encontra garantida em convenções e tratados internacionais de direitos humanos.¹¹ A consulta passou a ser defendida pelo grupo com a proposta de que fosse realizada com a observância dos

¹¹ A exemplo da Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (artigos 6.1.a., 6.2. e 15.2), a Declaração da ONU sobre povos indígenas (artigos 2, 17, 19, 32, 36, 38), a Declaração Americana sobre povos indígenas (artigos XX, XXIII, XXIX y XXVIII) e outros. Quando falamos em “consulta”, em outros momentos do texto, estamos nos referindo a essa prática de diálogo intercultural garantida em tratados internacionais.

Protocolos de Consulta e Consentimento prévio, livre e informado construídos pelas comunidades quilombolas.¹²

O projeto de duplicação da rodovia da BR-135 foi dividido em três trechos pelo Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT): i. São Luís a Bacabeira, ii. de Bacabeira a Oiteiro, e iii. de Oiteiro a Miranda do Norte. As obras foram concluídas no primeiro trecho sem processo de consulta ou estudos de componente quilombola realizados. No segundo trecho, as comunidades de Vila Fé em Deus, Pedreiras, Cariongo, Santana e São Patrício, Santa Rosa dos Pretos, Picos II, Picos I, Entroncamento, Oiteiro dos Nogueiras, Oiteiro II, Oiteiro I e outras compreendem que estão sendo impactadas; enquanto no terceiro trecho, as comunidades de Santa Maria dos Pinheiros e Joaquim Maria também se compreendem como impactadas. A extensão dos impactos ainda segue desconhecida, pois até o momento não foram realizados estudos pelos órgãos responsáveis.¹³

O primeiro protocolo construído como parte dessas estratégias de mobilização reuniu as comunidades do Município de Santa Rita, são elas: Quilombo Vila Fé em Deus, Quilombo Marengo, Quilombo Pedreiras e Centro dos Violas, Quilombo Vaca Morta, Quilombo Cariongo, Quilombo Carionguinho, Quilombo Conceição/São João II, e Quilombo Santana-São Patrício (SHIRAISHI NETO; SANTOS; SILVA, 2019).¹⁴ O Protocolo registra que “o direito de consulta é um importante instrumento de defesa das comunidades quilombolas” (Protocolo de Consulta, 2022, p. 10), informando que a omissão do Estado na titulação dos territórios agrava as violações em circunstâncias de implementação de empreendimentos¹⁵:

A omissão do Estado em titular as nossas terras, conforme dispõe o art. 68, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) da Constituição Federal (CF)

¹²Equipe responsável pela organização do Protocolo: Dr. Joaquim Shiraishi Neto (PPGCSoc-UFMA/ Observatório Protocolos de Consulta e Consentimento Prévio, Livre e Informado); Maria Gabrielle Araújo de Souza e Ester Mendes Gomes (Najup Negro Cosme/ UFMA); Antonia Cariongo e Antônio Cesar Costa Ferreira (Comitê de Defesa dos Direitos dos Povos Quilombolas de Santa Rita e Itapecuru-Mirim).

¹³ É importante registrar que cada território mencionado nessa lista pode ter muitas comunidades quilombolas com identidades e trajetórias específicas enunciadas. No Maranhão a experiência das comunidades quilombolas revela que em um mesmo território podem existir variadas comunidades.

¹⁴ Ver um relato produtivo sobre a experiência de elaboração dos protocolos de consulta das comunidades afetadas pela duplicação da BR- 135 em: SHIRAISHI NETO, Joaquim; SANTOS, Nonnato Masson Mendes dos; SILVA, Larissa Carvalho Furtado Braga. Protocolo de Consulta Prévia: os usos do direito como instrumento de luta e os conflitos envolvendo a duplicação da BR-135 no Maranhão. In. Anais do VI Encontro Nacional de Antropologia do Direito. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2019.

¹⁵ Não mencionaremos de forma exaustiva no texto os outros três protocolos que foram desdobrados dessa estratégia de mobilização das comunidades e as suas múltiplas parcerias, entretanto, registramos aqui quais são eles: i. Protocolo das Comunidades Quilombolas de Itapecuru-Mirim: Quilombo Picos I, Quilombo São José dos Matos, Quilombo Entroncamento, Quilombo Cachoeira, Quilombo Oiteiro dos Nogueiras, Quilombo Oiteiro II, e Quilombo Jaibara dos Nogueiras; ii. Protocolo das Comunidades Quilombolas de Anajatuba: Quilombo Queluz, Quilombo Pedreiras, Quilombo Pedreiras I, Quilombo Cupaúba, Quilombo Teso Grande, Quilombo Centro do Isidoro e Quilombo Cumbi.

de 1988 – direito fundamental e garantia imprescindível a nossa reprodução cultural e integridade física -, tem servido como pretexto para reiteradas violações de direitos (aqui estamos nos referimos às obras de duplicação da rodovia BR-135 a partir de 2017, à duplicação da estrada de ferro Carajás–Itaqui, já executada, e à construção de linhas de transmissão de energia elétrica da Eletronorte a partir de 1960).

[...]

Às obras de infraestrutura, somam-se tantas outras realizadas em períodos remotos (como a construção da estrada de ferro Transnordestina a partir de 1910, a construção e o asfaltamento da BR- 135 a partir de 1950, a construção da ferrovia Carajás– Itaqui a partir de 1980). Todas elas, executadas ou em execução, como a duplicação da rodovia BR-135, afetam diretamente as nossas vidas, impossibilitando o uso da terra e dos recursos naturais e a autonomia dos grupos.

O mais recente empreendimento, a duplicação da BR-135 – construída e asfaltada na década de 1950 –, pelo Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT), tem, da mesma forma, desrespeitado os nossos direitos humanos, especificamente, o direito de consulta prévia, livre, informada e de boa-fé e o direito à propriedade coletiva, bem como as decisões acerca das nossas “próprias prioridades no que diz respeito ao processo de desenvolvimento” (art. 7º, 1, da Convenção n.º 169, da OIT).

Daí os motivos pelos quais decidimos construir este Protocolo de Consulta e Consentimento Prévio, Livre, Informado e de Boa Fé. Para nós, que estamos envolvidos na sua confecção, este protocolo, que reflete o jeito de habitar os nossos territórios, é a celebração de nossa autonomia. (Protocolo de Consulta, 2022, p. 11-13)

Há, portanto, forte memória das comunidades sobre violações sofridas, bem como enunciam sentidos para o direito como um *instrumento de defesa* do grupo frente aos projetos estatais que são propostos e implementados sem consultá-lo. Essa estratégia de mobilização do direito como instrumento de defesa marca os desdobramentos do conflito. Apesar das comunidades mobilizarem ofícios, atas, atendimentos formais na Defensoria Pública da União e do Ministério Público Federal, elaboração de protocolos de consulta e consentimento livre, prévio de informado, os documentos nos informam que a implementação do empreendimento seguia seu curso. No início do ano de 2018, aproximadamente, em março, o Comitê encaminhou ofício à Fundação Cultural Palmares informando sobre as mobilizações para elaboração dos protocolos para a consulta, buscando fixar parâmetros para a consulta, entretanto, tal documento nunca foi incorporado, uma vez que não havia perspectiva de realização da consulta pelo Estado.

Voltando um pouco no tempo, após a criação do Comitê, mas antes da realização do Protocolo de Consulta, foi realizado em 09 de março de 2019, na sede da comunidade quilombola de Oiteiro dos Nogueiras, Itapecuru-Mirim/MA, reunião com a Defensoria Pública da União e com a Fundação Cultural Palmares com representações de diversas comunidades

quilombolas atingidas pela duplicação da BR-135¹⁶, bem como com a participação das seguintes instituições/entidades Associações de Comunidades Negras Rurais Quilombolas do Município de Itapecuru Mirim - UNIQUITA, União das Comunidades Quilombolas de Anajatuba - UNIQUITUBA, Comitê em Defesa dos Povos Quilombolas de Santa Rita e Itapecuru-Mirim, Associação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas do Maranhão - ACONERUQ, Coordenação Nacional de Articulação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas - CONAQ, Centro de Cultura Negra - CCN, Comissão Pastoral da Terra- CPT, Movimento Palmares do Maranhão, União de Negros Pela Igualdade - Unegro, Rede Justiça nos Trilhos, Grupo de Estudos: Desenvolvimento, Modernidade e Meio Ambiente - GEDMMA/UFMA, Nova Cartografia Social da Amazônia, Sociedade de Direitos dos Povos Quilombolas de Santa Rita/MA, Secretaria de Estado de Igualdade Racial, Secretaria Municipal da Mulher e da Igualdade Racial de Santa Rita/MA e Paróquia Nossa Senhora de Aparecida. Diz documento que a reunião *“teve como pauta principal a continuidade de tratativas que conciliem a duplicação da BR-135 (Maranhão), etapas 2 e 3, com o direito à consulta e os interesses das comunidades tradicionais quilombolas atingidas pelas obras.”* A diferenciação traçada entre a reunião e outros procedimentos é importante para compreendermos como os atores traçam as diferenças e erguem fronteiras entre as diferentes rotinas e procedimentos, diferenciando instrumentos jurídicos:

Inicialmente o representante da DPU esclareceu o propósito da reunião e a metodologia dos trabalhos. Antes de iniciado o debate da pauta, o defensor público e os representantes da FCP destacaram expressamente que o presente encontro não faz parte do procedimento de consulta disposto na OIT/169, não podendo ser utilizado para este fim. Em seguida, foram enfrentados os seguintes pontos de pauta, todos sucedidos por indagações do público presente e respostas às perguntas. 1. Apresentação, pela FCP, de sua função institucional e da forma como vem trabalhando a consulta prévia, livre, informada e de boa-fé em comunidades tradicionais quilombolas atingidas por grandes empreendimentos; 2. Apresentação do mapa produzido pelo GEDMMA/UFMA e da manifestação técnica da FCP sobre o documento. Reiterou-se que o mapa tem como exclusiva finalidade identificar as comunidades atingidas pelo projeto de duplicação da BR- 135, etapas 2 e 3, não servindo para delimitação de territórios quilombolas. O representante da FCP [...] fez referência à manifestação formal apresentada pela Fundação à DPU, em março de 2019, destacando que, do universo de comunidades ali constantes, 29 (vinte e nove) ainda não possuem certificação pela FCP, o que impede o acompanhamento dessas. Assumiu o compromisso de priorizar o procedimento de certificação dessas comunidades, ressaltando que a Fundação hoje possui um sistema integralmente eletrônico para protocolo e consulta das demandas por certificação. Comprometeu-se, ainda, em enviar à DPU, em até 10 (dias), lista das comunidades constantes do mapa e não certificadas, discriminando se já possuem ou não procedimento dessa natureza

¹⁶ Oiteiro dos Nogueiras, Santa Rosa dos Pretos, Santa Joana, Sítio do Meio II, Picos I, Oiteiro II, Pedreiras, Entroncamento, Bom Jardim, Santa Maria dos Pinheiros, Colombo, Monte Lino I, Monte Lino II, Joaquim Maria, Oiteiro dos Pires, Cupaúba, Pedrinhas, Mata de São Benedito III, Centrinho, Mata de Sumaúma, Santa Helena, Retiro de São João da Mata, Centro dos Viola, São Roque, Ilhas do Teso, Monge Belo Centro de Isidoro, Vila Fé em Deus e Cachoeira.

e, em havendo, em qual fase ele se encontra. Sobre o tema, o defensor público registrou que a DPU se coloca à disposição para assistir as comunidades quilombolas não certificadas no procedimento administrativo, dando uniformidade e celeridade ao procedimento de certificação. A DPU, se comprometeu, ainda, em oficial o DNIT, demandando expressamente que sejam consultadas todas as comunidades constantes no mapa produzido pela UFMA, independentemente de já terem concluído o procedimento de certificação. 3. Atualização de informações sobre as tratativas entre DNIT, MPF, SEMA, FCP e DPU rumo a um possível acordo. Após a apresentação das informações, houve intervalo para almoço entre as 13:15 hs e as 14:25 hs. 4. Debate sobre a proposta de adoção do raio de 10 km (dez quilômetros), contados a partir do eixo central da BR 135, para realização de consulta às comunidades quilombolas. 5. Após debates, os presentes acordaram as seguintes deliberações: 5.1. Comunidades compreendidas entre o raio de 10 km (dez quilômetros) e de 40 (quarenta quilômetros). Com o argumento de que as dezenas de lideranças presentes nesta reunião, com exceção de Retiro de São João da Mata, representam quilombos situados dentro do raio de 10 km (dez quilômetros), as comunidades acordaram que este fórum não possui legitimidade para avaliar a proposta do DNIT, pois isso significaria, na prática, renunciar direito de terceiros, no caso, das comunidades situadas para além dos 10 km (dez quilômetros), ausentes desta reunião. Entendeu-se, ainda, ser responsabilidade legal do empreendedor, no caso, o DNIT, realizar contato e informar tais comunidades do projeto de duplicação da BR 135, convidando-as a participar do debate e a manifestarem interesse em participarem ou não da consulta. Nesse aspecto, FCP e DPU, como forma de tentar resguardar os interesses das comunidades ausentes da reunião, apresentaram a seguinte proposta, sendo aceita pelos presentes: em até 10 (dez) dias, a UNIQUITA, a UNIQUITUBA, e o Comitê de Defesa dos Povos Quilombolas de Santa Rita e Itapecuru-Mirim enviarão à DPU nomes e contatos atualizados de lideranças das comunidades quilombolas constantes do mapa da UFMA e situadas entre o raio de 10 (dez) e 40 (quarenta) quilômetros; a DPU repassará as informações à FCP em Brasília/DF, que fará o contato com as diferentes comunidades por telefone e/ ou e-mail, reforçando -o através de ofício-circular, convidando-as a participar de audiências públicas (pelo menos uma por município; total de três) nas quais será o projeto de duplicação da BR apresentado pelo DNIT e esclarecidas questões inerentes à consulta pela FCP; a FCP demandará que o DNIT arque com a infraestrutura de transporte e de alimentação necessária tanto para a distribuição dos ofícios -circular, auxiliando UNIQUITA, UNIQUITUBA, e Comitê na entrega, quanto para a realização das audiências públicas. 5.2. Comunidades presentes na reunião (acima listadas). Aceitem que a FCP envie ao empreendedor (DNIT) ofício contendo Termo de Referência com a apresentação do procedimento reputado adequado para tratamento do componente quilombola, sendo para isso imprescindível que o DNIT contrate consultoria com capacidade institucional para lidar com o total de comunidades implicadas. Dessa manifestação, deverá constar expressamente que o Termo aplica-se a todas as comunidades compreendidas no raio de 40 km (40 quilômetros), contador do eixo central da BR 135, na fora como prevista na Portaria Interministerial n. 60/2015. Referente às comunidades presentes nesta reunião, a remessa do Termo pela FCP abre prazo para que o DNIT apresente o respectivo Plano de Trabalho, em reuniões com finalidade exclusivamente informativa. Nada mais havendo a registrar, encerrou-se a reunião às 16:45hs. Itapecuru-Mirim/MA, 29 de março de 2019.

Vemos nessa passagem que o *encontro* foi imediatamente diferenciado do *procedimento de consulta disposto na OIT/169*, enquanto também servia para traçar acordos específicos que caminhavam para uma observação dos direitos quilombolas, com especial atenção para a necessária definição das comunidades que seriam afetadas pela duplicação, a necessidade de consulta e consentimento livre, prévio e informado dessas comunidades, a definição do raio de impacto que seria considerado para o empreendimento, bem como quais comunidades seriam compreendidas como “*comunidades quilombolas*”.

Algumas opções metodológicas ainda precisam ser mais bem informadas aos nossos interlocutores. Embora as comunidades mobilizem com muita frequência suas origens de formação, consolidação e diferentes fases de formalização face ao Estado em variados documentos e, mesmo nas comunicações orais, para justificar porque não devem ser violadas, não vamos adentrar nesse trabalho em trajetórias de formação das comunidades singularmente consideradas, estamos considerando nesse caso apenas a trajetória de formação do coletivo chamado Comitê de Defesa dos Direitos das Comunidades Quilombolas de Santa-Rita e Itapecuru Mirim, sendo consideradas como comunidades quilombolas todas aquelas que assim se autodeclararam nos variados documentos que acessamos. O documento registrou que uma das primeiras mobilizações que estão na trajetória do Comitê é o atendimento realizado pela Comunidade de Vila Fé em Deus junto a Defensoria Pública da União, mencionado anteriormente.

Nessa etapa do relato, podemos dizer que os documentos informaram algumas das primeiras controvérsias sobre a duplicação da BR 135, em etapas, espaços e arenas de interação não judiciais, em torno do tema do empreendimento. O que queremos dizer com isso? Uma primeira desnaturalização importante para o nosso campo de pesquisa é justamente deixar de considerar que conflitos e controvérsias são *judiciais*. Quando assumimos que não são judiciais, geralmente o senso comum teórico dos juristas classifica como *extrajudiciais*, tendo ainda o processo judicial como categoria central de apreensão e classificação dos fatos. Quando eles não são judiciais, são *extrajudiciais*? Mas e se reuniões, encontros, atendimentos, diálogos informais, procedimentos e requerimentos de toda ordem, também pudessem informar como o direito está *sendo feito*?

Como visto, as controvérsias que vamos acessar posteriormente no relato da judicialização do conflito, já tinham lugar em diferentes instâncias, reunidas nessa etapa do relato, ainda que sobre elas encontremos posteriormente outros desdobramentos, são elas: i. necessidade de consulta e consentimento livre, prévio e informado das comunidades impactadas; ii. necessidade de licenciamento ambiental com estudo de componente quilombola; iii. se outros empreendimentos estariam relacionados; iv. se e quais as comunidades quilombolas estavam sendo consideradas como impactadas; v. competência para responder quem é quilombola (violando o direito de autodeclaração do grupo); vi. não divulgação do conteúdo do empreendimento para as comunidades, limitando a compreensão dos seus impactos; vii. condições de diálogo e respostas às questões levantadas pelas comunidades quilombolas.

2. O conflito é judicializado: multiplicam-se as controvérsias

As controvérsias que ganhavam reuniões, encontros, que ocupavam páginas de ofícios, que organizavam os atores em múltiplos antagonismos e davam início a procedimentos administrativos, foram reunidas e desdobradas em um processo judicial. As comunidades quilombolas e a assessoria do CCN relatam que não tiveram notícias sobre as condições que levaram o Ministério Público Federal a optar pela judicialização. Diferentemente de processos judiciais iniciados por assessorias jurídicas populares, processos de *advocacy*, litigância estratégica em direitos humanos, cujas condições costumam ser minuciosamente discutidas com as comunidades que estão sofrendo as situações de denegação, restrição ou violação a direitos, não houve qualquer consulta aos grupos interessados.

A memória das comunidades quilombolas, do Centro de Cultura Negra do Maranhão, do Comitê de Defesa dos Direitos das Comunidades Quilombolas de Santa Rita e Itapecuru-Mirim e da assessoria jurídica vinculada ao coletivo Joãozinho de Mangal da Coordenação de Articulação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas – a CONAQ¹⁷ é de que estavam em pleno processo de mobilização e negociação junto a diferentes instâncias estatais, com apoio do MPF e da DPU.

Não havia qualquer indicação de que as comunidades não quisessem seguir participando e construindo os processos de negociação, reivindicando a sua ampla participação. Em todas as situações relatadas no tópico anterior, apesar do conteúdo expressar a mobilização do grupo em torno de uma violação - o projeto de duplicação da BR-135 sem escuta, consulta, verificação de impactos, realização de estudos, para fins de avaliação da viabilidade do empreendimento, traçado das obras, bem como para realização de políticas de compensação/reparação, em caso de situações em que fosse possível a composição de interesses – também expressava que haviam sido forjadas, pela ação organizada das comunidades quilombolas, arenas de debate que estavam contando com a sua intervenção direta.

A judicialização foi feita por meio da propositura de Ação Civil Pública com pedido de tutela de urgência, em novembro de 2019, de autoria de Ministério Público Federal (MPF), contra o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT) e o Estado do Maranhão, visando a obrigação de fazer referente a regularização do licenciamento ambiental

¹⁷ Coletivo de assessoria jurídica da Conaq, que atua em demandas nacionais e em diferentes regiões do país, cobrindo todos os estados em que há comunidades quilombolas e instâncias estaduais do movimento social quilombola.

da obra de duplicação da Rodovia BR-135 no trecho entre o município de Bacabeira e o município de Miranda do Norte, no Maranhão, no que se refere à realização da consulta prévia, livre e informada, com fundamento no disposto na Convenção 169 da OIT - Organização Internacional do Trabalho, apresentação do ECQ - Estudo do Componente Quilombola, e verificação da regularidade do procedimento de licenciamento ambiental. A ação foi proposta após apuração feita através de Inquérito Civil Público instaurado pelo Ministério Público Federal no Maranhão (ICP nº 1.19.000.000030/2018-26) sobre violação de direitos territoriais das comunidades quilombolas nas obras de duplicação iniciadas em 2017 (trecho de São Luís a Bacabeira).

O pedido de tutela de urgência foi parcialmente deferido em janeiro de 2020 para determinar ao DNIT o cumprimento de obrigação de fazer consistente na apresentação, no prazo de 90 dias, de estudo sobre o componente quilombola das comunidades quilombolas certificadas e autodeclaradas que se encontrem em processo de reconhecimento formal, situadas no raio de 40 km da Rodovia BR-135, em respeito ao Termo de Referência Específico produzido pela FCP - Fundação Cultural Palmares, assegurada a participação e integração das comunidades através de consulta prévia, livre e informada. No entanto, as licenças de instalação continuaram vigentes por decisão da autoridade licenciadora.

Algumas das novas controvérsias surgidas durante o processo judicial dizem respeito às condições de participação das comunidades quilombolas acerca das decisões tomadas pelos atores do sistema de justiça. Isso porque, as comunidades quilombolas que já haviam tido violado seu direito de consulta e consentimento prévio, livre e informado em relação às obras de duplicação da BR-135, seguiram enfrentando: *i.* negativa de participação direta no processo judicial pelo Poder Judiciário, negada a sua legitimidade processual ativa, ou seja, a possibilidade de participar do processo como parte diretamente interessada e que experimenta eventuais prejuízos das decisões judiciais proferidas; *ii.* continuidade de participação do Ministério Público Federal, adotando medidas e dispondo de direitos das comunidades quilombolas em composições de interesses com as demais atores do processo sem consulta e participação das comunidades, como no Acordo que começou a entabular com o DNIT nos autos, flexibilizando os termos da consulta prévia, livre e informada, bem como do Estudo de Componente Quilombola; *iii.* redução do raio de impacto considerado para a realização dos estudos e da consulta de 40 Km para 10 Km sem qualquer procedimento de consulta às comunidades que passariam a não ser consideradas como impactadas; *iv.* decisão judicial que nega a participação das comunidades quilombolas no processo como parte, tendo o Ministério

Público Federal se manifestado pela participação delas na figura do *amicus curiae*, uma figura de participação processual cujo pressuposto é de não ser parte; v. DNIT realizou pedidos que foram acolhidos de continuidade das obras em 18 km do trecho 2 que vai do município de Bacabeira ao município de Oiteiro.

Além dos atores já mencionados, participam desse processo judicial o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA, que assumiu a competência de acompanhamento dos procedimentos de licenciamento ambiental em comunidades quilombolas¹⁸, tendo se manifestado em todas as oportunidades sem consulta à situação concreta vivenciada pelas comunidades quilombolas afetadas. Assim como, o INCRA, a Fundação Cultural Palmares participa do processo na condição de *amicus curiae*, tendo essa última argumentado que não tinha mais contribuições a fazer nos autos em razão da competência ter passado para o INCRA, deixando de mobilizar qualquer tema de defesa dos direitos das comunidades quilombolas. A União se manifesta nos autos como parte que geralmente acompanha as manifestações do Departamento Nacional de Infraestrutura e Transporte.

Recentemente, uma ação empreendida pelas comunidades quilombolas anterior à judicialização, a elaboração de Protocolos de Consulta, desdobrou-se na realização concreta desses documentos, gerando um novo dado nos processos judiciais, uma vez que as comunidades requereram ao Ministério Público Federal e a Defensoria Pública da União a juntada de tais documentos nos autos, para fins de informar ao juízo que seguem aguardando a realização da consulta prévia, livre e informada. Foram anexados aos processos judiciais os protocolos de consulta construídos até o momento, são eles: i. Santa Rita (09 quilombos); ii. Itapecuru Mirim (08 quilombos); iii. Anajatuba (07 quilombos); iv. Miranda do Norte (02 quilombos).

Essa mobilização dos protocolos no âmbito dos processos judiciais, passando as comunidades quilombolas a informar os seus modos de consulta adequados, aplicáveis a toda e qualquer medida que lhes impactem, serve inclusive para processos judiciais, bem como rotinas administrativas que tratem dos interesses e da defesa de direitos desses povos, sendo um parâmetro ainda pouco observado pelas instituições do sistema de justiça em suas práticas institucionais de assistência jurídica, bem como colocam um impasse substantivo para figuras

¹⁸. Em fevereiro de 2020, o Governo editou o Decreto nº 10.252 de 2020, que efetivou a transferência para o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) das atribuições da Fundação Cultural Palmares (FCP) sobre o Licenciamento Ambiental que afetam e impactam Territórios Quilombolas, sem que para tanto houvesse o procedimento de CCPLI.

jurídico-processuais como do substituto processual, do ator que dispõe dos direitos do grupo sem a sua consulta, porque legitimado a representar interesses coletivos, bem como questões que envolvem figuras como a do *custus vulnerabilis* no caso da Defensoria Pública da União, que a legitima a atuar em sua defesa, ainda que sem a participação direta do grupo afetado.

Considerações Finais

A *consulta* é um tema controvertido, encontra-se em pleno debate no âmbito de diversas instâncias estatais, vem sendo tematizada em mecanismos de proteção de direitos humanos em âmbito internacional, em audiências temáticas na Comissão Interamericana de Direitos Humanos, é desdobrada em controvérsias abertas em ações constitucionais no Supremo Tribunal Federal. No que o nosso *campo*, um *caso* (ou uma situação etnográfica), pode contribuir para um debate macro? A *consulta* é formatada a partir dessas diferentes localidades. Quando chega a ocupar páginas em processos de ações constitucionais no Supremo ou ocupar audiências regionais na Comissão Interamericana de Direitos Humanos, é porque múltiplos atores agiram, muitos movimentos foram feitos, e a amplitude desse direito, se vai se alargar para garantir os modos de vida dos grupos ou se vai se converter em mero rito formal desconectado com os seus destinos e futuros, é justamente o que está aberto e sendo disputado. Não se trata de um debate estabilizado, ainda que já se tenha mapeado algumas importantes diretrizes fixadas pelos mecanismos de proteção internacional dos direitos humanos, atualmente reiteradamente não observadas pelo Estado brasileiro.

Temas controvertidos, fronteiriços e sociotécnicos são zonas de incerteza que nos ajudam a perceber as principais cisões que fazem com que algo, como um instrumento jurídico, ou mesmo uma disciplina, sejam formatados de um modo e não de outro, por isso são as nossas zonas de pesquisa privilegiadas. Para não fugir de uma proposta de abordagem relativamente contemporânea sobre um tema clássico, já que falamos de consulta, participação e processo, vamos nos permitir tecer um breve comentário sobre o *acesso à justiça*.

Quando falamos em *acesso à justiça* pelas comunidades quilombolas muitos são os equívocos repetidos em pesquisas. Em primeiro lugar, costumam centrar o foco da pesquisa nas instituições do sistema de justiça, quando não em apenas uma instituição do sistema de justiça, e não nas suas práticas e interações. São, por um lado, análises que fazem as vezes de pesquisas institucionais, voltadas para o aperfeiçoamento institucional, estruturação e ampliação da sua estrutura. Por outro lado, enunciam como razões da pesquisa o próprio discurso institucional acerca dos esforços promovidos na ampliação da assistência. No entanto, a *assistência* vem

sendo objeto de crítica pelas mais variadas comunidades e grupos e pelas teorias críticas do direito pelo menos desde a década de 1970.¹⁹

O conteúdo do acesso à justiça é aberto, muitos são os conteúdos ofertados a esse conceito, que vão desde projetos de standardização dos meios de resolução de conflitos dentro de sociedades compreendidas como complexas, centrando nas instituições do sistema de justiça papel central e homogeneização e universalização de práticas de assistência e tratamento de conflitos, até as sociologias críticas do direito com múltiplos debates que passam pelo pluralismo jurídico, pelo direito alternativo, pelo uso alternativo do direito, entre outras tradições. Mas, no caso dos grupos étnicos-raciais minoritários, há ainda questões que precisam ser incorporadas a essa reflexão, que evidenciam muitos outros limites das práticas homogeneizantes e uniformizantes da *assistência jurídica*, que não necessariamente respeita processos organizativos do grupo, bem como seus direitos de consulta e de participação sobre qualquer tipo de medida judicial ou não judicial, de qualquer natureza, que lhes impactem.

Considerando que o relato que está sendo feito é interessado em comunicar também, nesse momento, recomendações a um caso em pleno andamento, bem como pode servir a orientar pesquisas e conectar com a ação de diferentes atores engajados, vale propor os seguintes parâmetros: i. Que a defesa judicial das comunidades quilombolas, mesmo quando feita pela Defensoria Pública da União (ou, a depender da competência, pela Defensoria Pública Estadual) e pelo Ministério Público Federal, deve garantir participação e escuta permanente das comunidades representadas, bem como, no exercício da advocacia, ainda que em assistência jurídica como política pública, sejam contempladas as posições dessas coletividades, não devendo essas instituições se posicionarem como representantes das comunidades quilombolas e, ao mesmo tempo, manifestarem interesses contrários a essas.

ii. Em havendo necessidade de manifestação contrária da DPU ou do MPF ao que for deliberado pelas comunidades quilombolas, autonomamente, sugere-se informar no âmbito do processo e às comunidades que deixarão de representá-las, devendo as comunidades constituírem nova representação. Essa tese se aplica principalmente ao Ministério Público Federal, que é responsável por garantir interesses das comunidades quilombolas, mas também

¹⁹ Sobre as controvérsias envolvendo assistência e assessoria, ver: MOREIRA, Maira de Souza; BALTAR, Mirtha Dandara. Reflexões sobre o papel do ILSA na incorporação da pesquisa sociológica no campo da assessoria jurídica popular. In. COSTA OLIVEIRA, Assis da; SEVERI, Fabiana Cristina (Org.). Anais do V Seminário Direitos, Pesquisa e Movimentos Sociais. Brasília: IPDMS, 2015, pp. 1123-1141.

outros interesses que, em muitos momentos, podem conflitar com o direito de autodeterminação dessas coletividades.

De fato, a atuação da Defensoria Pública da União (ou estadual), do Ministério Público Federal, da Fundação Cultural Palmares e do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária em um processo judicial ou administrativo não supre a participação direta dos povos e comunidades tradicionais. Assim, para que se confirme a representação jurídica consensual, é importante que seja apresentada procuração ou outro documento escrito ou oral que comprove anuência da comunidade à representação jurídica-processual. Se os povos e comunidades tradicionais decidirem que não serão representados juridicamente por esses órgãos do sistema de justiça, devem seguir tendo garantidos todos os direitos de acesso à justiça outorgados à todos os cidadãos indistintamente, e, ainda, dispor de direitos de acesso à justiça especiais, decorrentes das orientações constantes na Convenção 169 da OIT para o efetivo diálogo intercultural.

Assim, caso a Comunidade Quilombola não se sinta representada pelo Ministério Público ou pela Defensoria Pública, deve poder participar de forma direta, por meio de assessoria jurídica própria e de sua confiança, de qualquer processo administrativo ou judicial que possa lhe afetar e/ou causar prejuízos.

iii. A Fundação Cultural Palmares não deve abster-se de apresentar manifestação em processo judicial em que as comunidades quilombolas alegam violação aos direitos socioculturais e territoriais seja por parte de particulares ou do Estado, contribuindo para a defesa dos seus direitos.

iv. A consulta e consentimento prévio, livre e informado deve ser realizado pelo Estado, não cabendo ao empreendedor privado ou público a sua condução, sendo necessário verificar junto à comunidade quilombola qual o órgão estatal que melhor pode fazer a sua escuta, considerando as diferenças de organização temático-administrativa por unidade da federação.

v. As comunidades quilombolas podem indicar assistentes técnicos das Universidades, de grupos de pesquisa e extensão que com elas realizem estudos, para fins de participação em processos administrativos e/ou judiciais. As associações quilombolas não precisam demonstrar requisitos de formalização, bastando a ata de fundação realizada pela própria comunidade, ainda que não tenha sido objeto de registro, para que representem as suas comunidades em instâncias formais, e, em havendo mais de uma associação por território, verificar junto às associações estaduais e Coordenação Nacional de Articulação das Comunidades Negras Rurais

Quilombolas, entidade de classe de âmbito nacional do movimento quilombola, qual ou quais representa(m) a comunidade em circunstâncias de reclamação de direitos e políticas públicas, devendo ser inclusive privilegiados mecanismos que privilegiem a oralidade;

vi. São consideradas comunidades quilombolas para fins de consulta e consentimento prévio, livre e informado e participação em processos de defesa de direitos, aquelas que assim se autodeclararam, independentemente de já ter sido expedida a certidão pela Fundação Cultural Palmares ou de haver procedimento de regularização fundiária junto ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, nos termos da Convenção 169 da OIT.

O relato teve como proposta apresentar nosso campo de pesquisa, que é também documental, desdobramos controvérsias traduzidas como jurídicas, multiplicamos atores e conexões, e evidenciamos problemas relacionados a homogeneidade e universalidade pretendida pelo direito. No entanto, como resultado dos nossos engajamentos, ao final, fizemos um retorno a um conteúdo normativo para enunciar parâmetros para a atuação do Estado em relação aos grupos étnicos, como desdobramento desses múltiplos movimentos de pesquisa.²⁰

REFERÊNCIAS

CAPPELLETTI, Mauro. BRYANT, Garth. Acesso à justiça. Tradução Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2002.

COMERFORD, John. C. "Reunindo: as reuniões de trabalhadores rurais como formas de sociabilidade". In: COMERFORD, John. Fazendo a Luta: Sociabilidade, Falas e Rituais na Construção de Organizações Camponesas. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, p. 47-79, 1999.

GEERTZ, Clifford. O Saber Local: fatos e leis em uma perspectiva comparativa. In O saber local: novos ensaios em antropologia interpretativa. Tradução de Vera Mello Joscelyne. 7ª edição, Petrópolis, Vozes, 2004.

LATOURETTE, Bruno; WOOLGAR, Steve. A vida de laboratório: a produção dos fatos científicos. Tradução de Angela Ramalho Vianna. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1997.

_____. La Fabrique du droit : une ethnographie du Conseil d'État. Paris: La Découverte, Coll. Armillaire. 2002.

_____. Reassembling the Social: An Introduction to Actor-Network Theory. Oxford: Oxford University Press, 2005.

²⁰ Sobre a ameaça e a instabilidade permanentemente impostas aos direitos quilombolas, ver: MOREIRA, Maira de Souza. Racismo e Necropolítica: a ameaça permanente sobre a política quilombola e a pandemia como condição de administração. In. CUNHA, José Ricardo; SILVA, Rogerio Borba da; MENDONÇA, Gustavo Proença da Silva (Org). A violação e a proteção dos direitos humanos na pandemia da COVID-19 (Volume 1). Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2021, pp. 141-165.

L'ESTOILE, Benoît de. A reunião: ferramenta e ritual de governo. Relações pessoais e mundo do Estado num assentamento na Zona da Mata de Pernambuco. *Revista Antropolítica*, nº 39, Niterói, p. 218-282, 2.sem, 2015.

MITCHELL, Timothy. Sociedad, Economía y el Efecto del Estado. In: Abrams, Philip; Gupta, Akhil; Mitchell, Timothy. *Antropologia del estado*; pról de Marco Palacios; tradução de Marcela Pimentel - México: FCE, 2015, pp 145-187.

MOREIRA, Maira de Souza. Do Direito à Política Pública: a produção social da política quilombola no Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária do Rio de Janeiro. Dissertação (Mestrado em Sociologia e Direito). Programa de Pós-Graduação em Sociologia e Direito da Universidade Federal Fluminense, 241 p. 2017

_____. Racismo e Necropolítica: a ameaça permanente sobre a política quilombola e a pandemia como condição de administração. In: CUNHA, José Ricardo; SILVA, Rogerio Borba da; MENDONÇA, Gustavo Proença da Silva (Org). *A violação e a proteção dos direitos humanos na pandemia da COVID-19 (Volume 1)*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2021, pp. 141-165.

SHIRAISHI NETO, Joaquim; SANTOS, Nonnato Masson Mendes dos; SILVA, Larissa Carvalho Furtado Braga. Protocolo de Consulta Prévia: os usos do direito como instrumento de luta e os conflitos envolvendo a duplicação da BR-135 no Maranhão. In. *Anais do VI Encontro Nacional de Antropologia do Direito*. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2019.

SOUZA LIMA, Antonio Carlos de (org). *Gestar e gerir: estudos para uma antropologia da administração pública no Brasil*. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2002.

_____; CASTRO, João Paulo de Macedo e. Políticas Públicas. In: SANSONE; Lívio; PINHO, Osmundo (ed). *Raça: Novas Perspectivas Antropológicas*. Brasília; Salvador: ABA; EDUFBA. pp. 351-392.

_____(org.) *Antropologia e Direito: temas antropológicos para estudos Jurídicos*. Brasília / Rio de Janeiro / Blumenau: Associação Brasileira de Antropologia / laced / Nova Letra, 2012.

VIANNA, Adriana. 2014. Etnografando documentos: uma antropóloga em meio a processos judiciais. In: Sérgio R. R. Castilho; Antonio Carlos de Souza Lima; Carla C. Teixeira (orgs.). *Antropologia das práticas de poder: reflexões etnográficas entre burocratas, elites e corporações*. Rio de Janeiro: Contra Capa. 2014, pp. 43-70.