

**Oficina Renap: enunciados jurídicos da luta política por terra e territórios no Brasil**Vercilene Francisco Dias¹Euzamara de Carvalho²Camila Cecilina Martins³Ciro de Souza Brito⁴Maira de Souza Moreira⁵Camila Gomes de Lima⁶Mariana Prandini Assis⁷Larissa Pirchiner de Oliveira Vieira⁸**Introdução**

A Rede Nacional de Advogadas e Advogados Populares (RENAP) é colaboradora histórica de *O Direito Achado na Rua*, atuando há mais de duas décadas em parcerias como

¹ Assessora Jurídica da Assessoria Jurídica da organização de Direitos Humanos Terra de Direitos, no escritório de Brasília, e da Coordenação Nacional de Articulação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas (CONAQ). Mestra em Direito pela Universidade Federal de Goiás.

² Militante do Setor de Direitos Humanos do MST. Pesquisadora do Instituto de Pesquisa Direito e Movimentos Sociais – IPDMS. Mestranda no Programa de Pós Graduação Interdisciplinar em Direitos Humanos – PPGIDH/UFG. Formada na Turma Evandro Lins e Silva - Primeira Turma de Direito composta por Beneficiários/as da Reforma Agrária e Agricultores/as Familiares – Parceria PRONERA/UFG.

³ Assessora Jurídica da organização de Direitos Humanos Terra de Direitos, no escritório de Brasília, atuando em Minas Gerais, com comunidades tradicionais apanhadoras de flores sempre-vivas. Mestranda em Direito na Universidade de Brasília.

⁴ Foi assessor jurídico da organização de Direitos Humanos Terra de Direitos (2019), no escritório de Santarém, atuando junto às comunidades quilombolas do Oeste do Pará, e em parceria à Malungu e CONAQ. Mestre em Agriculturas Familiares e Desenvolvimento Sustentável pela UFPA.

⁵ Doutoranda em Teoria do Estado e Direito Constitucional na Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio) e assessora jurídica da Terra de Direitos.

⁶ Advogada popular, integrante da Rede Nacional de Advogados e Advogadas Populares, com atuação no Distrito Federal. Mestra em Direito pela Universidade de Brasília. Colaboradora da organização de direitos Humanos Terra de Direitos.

⁷ Advogada popular do Coletivo Margarida Alves e integrante da Rede Nacional de Advogados e Advogadas Populares, com atuação no Distrito Federal. Mestra em Ciência Política pela Universidade Federal de Minas Gerais e Ph.D em Política pela New School for Social Research.

⁸ Advogada popular do Coletivo Margarida Alves. Mestra pela Universidade Federal de Minas Gerais. *Doutoranda no programa de pós-graduação em sociologia e direito da Universidade Federal Fluminense.*



realização de pesquisas e cursos de formação, extensão e pós-graduação associados à práxis da assessoria jurídica e advocacia popular realizada junto a movimentos sociais do campo, florestas, águas e da cidade, nas mais diversas temáticas de direitos humanos.

Congregando diversas advogadas e advogados reunidos em uma rede de coletivos, escritórios, universidades e organizações de direitos humanos distribuídos por todo o território nacional, a RENAP/DF reuniu esforços para participar do Seminário de 30 anos de *O Direito Achado na Rua*. A participação se deu por meio da apresentação e debate de enunciados que compõem a dimensão jurídica da luta política por direitos à terra e territórios urbanos e rurais no Brasil, construídos coletivamente e com envolvimento do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) e das organizações Terra de Direitos, Coordenação Nacional de Articulação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas (CONAQ), Conselho Indigenista Missionário (CIMI) e Coletivo Margarida Alves.

O Enunciado 1 versa sobre o marco temporal na delimitação do direito ao território quilombola, e foi elaborado e apresentado por Vercilene Francisco Dias, assessora jurídica da organização de direitos humanos Terra de Direitos e da Coordenação Nacional de Articulação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas (CONAQ). O Enunciado 2 versa sobre a luta do Movimento de Trabalhadores Rurais sem Terra (MST) e o direito à terra no Brasil, elaborado e apresentado por Euzamara de Carvalho, militante do Setor de Direitos Humanos do MST. O Enunciado 3 versa sobre o direito à consulta prévia, livre e informada, elaborado e apresentado por Camila Cecilina Martins, assessora jurídica da organização de direitos humanos Terra de Direitos, e Ciro de Souza Brito, à época assessor jurídico da organização de direitos humanos Terra de Direitos. O Enunciado 4 versa sobre o dever de destinação de recursos orçamentários para a titulação de territórios quilombolas, elaborado por Maira de Souza Moreira, assessora jurídica da Terra de Direitos em Curitiba/PR. Já o Enunciado 5, finalmente, versa sobre a relação entre despejos e direitos humanos, elaborado e apresentado por Camila Gomes de Lima, advogada popular integrante da Rede Nacional de Advogados e Advogadas Populares e colaboradora da Terra de Direitos, e Mariana Prandini Assis e Larissa Pirchiner de Oliveira *Vieira*, advogadas populares do Coletivo Margarida Alves e também integrantes da RENAP.

Eis os enunciados:

Enunciado 1: O estabelecimento de um marco temporal para reconhecimento do direito de propriedade territorial do povo



quilombola extrapola a interpretação literal da norma constitucional e viola o direito de existência dos povos quilombolas no Brasil

Os direitos territoriais quilombolas são legalmente garantidos no art. 68 do ADCT. Foi um avanço necessário durante a redemocratização do país, em função da mobilização travada pelo Movimento Negro durante o processo constituinte, em que o Estado reconheceu pela primeira vez a existência do povo quilombola enquanto sujeito de direito ao seu território. Porém, após 31 anos desse reconhecimento, as investidas do Estado estruturalmente racista, que se utiliza de suas estruturas para negar e violar esse direito já reconhecido, continua a negar esses direitos ao povo quilombola.

Que por vez utiliza se do sistema de justiça para não reconhecer esses direitos e ainda para tentar estabelecer um marco temporal para o reconhecimento do direito. Exemplo disso foi a ADI de nº 3239/2004, movida pelo Partido da Frente Liberal – PFL atual Democratas para declarar a inconstitucionalidade do Decreto Presidencial nº 4887/2003. Ideário esse que foi rechaçado pela maioria plena em sessão de julgamento finalizado em 08 de fevereiro de 2018.

A teses do marco temporal suscitada e rechaçada pela ministra Rosa Weber, que afirmou em seu voto, a impossibilidade de se estabelecer um marco quilombola na data de 13 de maio de 1888, seja pela mutabilidade do conceito de quilombo e do próprio quilombo, segundo que mesmo com o fim formal da escravidão, esta continuou em certas localidades do país. Vejamos

À falta de deliberação do Plenário quanto a eventual marco temporal, deixo de tecer considerações, ainda que em *obiterdictuma* respeito, anotando, contudo, que a data de 13 de maio de 1888 não tem serventia metodológica à definição do status dos quilombos. A uma porque o próprio conceito de remanescente de quilombo nos dias atuais exige a reprodução contínua de uma comunidade que, originada da resistência à escravidão, permaneceu coesa. A duas porque é impossível saber, hoje, em que momento do passado histórico a Lei Áurea, embora assinada naquela data, se tornou de conhecimento público em localidades remotas do território brasileiro, bem como a disposição que tiveram as autoridades locais de lhe conferir eficácia. Enfim, a data da abolição formal da escravidão não induz a que após 13 de maio de 1888 não tenha persistido o perverso regime em tal ou qual localidade. No universo hipotético-formal dos juristas é que a figura do quilombo perde o sentido existencial de forma simultânea à abolição, o mesmo não ocorrendo necessariamente na vida. **STF. Plenário. ADI 3239/DF, rel. orig. Min. Cezar Peluso, red.p/ o ac. Min. Rosa Weber, julgado em 8/2/2018 (Info 890).**

Compartilhando das lições de Dalmo Dallari e Walter Rothenburg (apud OLIVEIRA, 2001), de que a abolição formal do escravismo no Brasil em 1888 ser irrelevante para



aplicação do art. 68 do ADCT, pois mesmo após abolição os quilombo continuou a se formarem nas várias regiões como pressuposto de preservação da cultura do povo negro escravizado.

Nestes termos, igualmente para a antropóloga Leynard Ayer de Oliveira (2001):

A data de 1888, embora seja um marco formal para os negros no Brasil, não tem importância central no que diz respeito aos quilombos. Eles se formaram por escravos libertos e insurretos e negros livres antes e depois da abolição. Enquanto vigora a escravidão, os quilombos cumprem a função de abrigar as populações negras, configurando um tipo de resistência.

Nesse mesmo sentido se posicionou o Ministro Edson Fachin ao julgar a improcedência da ADI 3239 e não acolher a tese do Marco temporal. Segundo o Ministro a ausência de qualquer regulamentação sobre os povos quilombolas antes da Constituição de 1988 transforma a prova dessa presença contínua e sem turbacão na área na data da promulgação da Constituição bastante difícil, senão impossível a essas comunidades⁹. Se não vejamos

[...] Como restou demonstrado pelas intervenções dos diversos *amici curiae* no processo, as realidades quilombolas eram absolutamente desconhecidas até poucos anos atrás, e muitas podem, até os dias de hoje, ainda restar invisíveis ao Poder Público, numa situação perene de negação de direitos, tanto de cunho material como processuais. [...]. STF. Plenário. ADI 3239/DF, rel. orig. Min. Cezar Peluso, red.p/ o ac. Min. Rosa Weber, julgado em 8/2/2018 (Info 890)

Para o Ministro Fachin, a interpretação adequada e aplicação do direito que surge na constituição de 1988 pela primeira vez no art. 68 do ADCT, não traz restrição ao direito de propriedade somente a daqueles que estejam ocupando seus territórios, o estabelecimento de um marco é afastado pelo dispositivo, não só pelo aparecimento do direito no tempo presente, mas também pela realidade ainda desconhecida e invisibilizada pelo Estado do povo quilombola, e nem a topologia da norma tem o condão, de restringir esse direito, por meio do estabelecimento de um marco temporal objetivo que limita a aquisição e o exercício do direito ali proclamado.

No seu entendimento a própria constituição já traz solidificado um marco temporal objetivo para a atribuição do direito fundamental ao povo quilombola, estabelecer um marco

⁹ STF. Plenário. ADI 3239/DF, rel. orig. Min. Cezar Peluso, red.p/ o ac. Min. Rosa Weber, julgado em 8/2/2018 (Info 890).



temporal para alcance desse direito por esse povo, significa, fechar-lhes uma vez mais a porta para o exercício completo e digno de todos os direitos inerentes à cidadania.

A invisibilidade constante do ordenamento jurídico com relação ao direito dos povos quilombolas para o M. Fachin é um demonstrativo de como o racismo incrustado em nossa sociedade promove entraves a recomposição histórica da dignidade do povo quilombola e continua em seu voto afirmando que

É inegável a relação entre a aquisição da propriedade das terras e a inclusão desses grupos nas políticas públicas de saúde, educação, incentivo à produção agrícola, pois antes, aos olhos do Direito então vigente, os remanescentes das comunidades quilombolas nada mais eram que invasores de terras, sem nenhuma garantia jurídica. Se, dentro de uma visão antropológica, essas comunidades já se constituíam em grupos identificáveis e com características a demonstrar um modo de vida tradicional e distinto da sociedade envolvente, por outro lado, só se mostra possível falar-se juridicamente em uma identidade quilombola quando da promulgação da Constituição de 1988, momento no qual essas comunidades começaram a se organizar por meio de associações, fóruns e coordenações para lutar por melhoria de vida e por seus direitos. ”. **STF. Plenário. ADI 3239/DF, rel. orig. Min. Cezar Peluso, red.p/ o ac. Min. Rosa Weber, julgado em 8/2/2018 (Info 890).**

Segundo o Ministro Edson Fachin é inegável a possibilidade de conflitos decorrentes a aprovação do Decreto nº 4887/2003, de regulamentação de políticas de titulação de terras quilombolas, mas isso não pode “inviabilizar o reconhecimento do direito assegurado pelo texto constitucional, colocando essas comunidades, uma vez mais, à margem da tutela pelo ordenamento jurídico”. Também não nega que durante todo o passado invisibilizado do povo quilombola, estes não tenha sofrido as várias situações “esbulho, violências, desocupações forçadas, [...] uma vez que nem a posse e nem o domínio das terras estava albergada pelo ordenamento jurídico”.

Sobre essa análise, para o Ministro Barroso afirma que é preciso proteger não somente os quilombolas que se encontram na posse da terra, mas também aqueles que de certa forma foram arrancados a força de seu território e desejam voltar, chamando a atenção para os territórios reivindicados pelo povo quilombola que foram expulsos de suas terras, mas mantem vínculos econômicos, sociais, culturais ou ancestral com a área reivindicada.

Que é, além dos que lá se encontravam, presente, também aquelas comunidades que haviam sido forçadamente desapossadas, isto é, que foram vítimas de um esbulho renitente, mas cujo comportamento, à luz da sua cultura, aponta para sua inequívoca intenção de retornar ao território que ocupavam e desde que sua vinculação cultural com ele tenha sido preservada, o que pode ser objetivamente demonstrado por laudos antropológicos. ”. **STF. Plenário. ADI 3239/DF, rel. orig. Min. Cezar Peluso, red.p/ o ac. Min. Rosa Weber, julgado em 8/2/2018 (Info 890).**



Em sentença datada de 4 de outubro de 2019 o juiz Federal Pedro Henrique Lima Carvalho, reconheceu a posse do Quilombo de Baú no Processo de nº 0000284-50.2014.4.01.3816 na 1ª VARA Federal de Teófilo Otoni nº de registro e-CVD 01308.2019.00013816.2.00805/00128, em Minas Gerais, sob fundamentação de não acolhimento da tese de marco temporal pelo STF. Vejamos

Por fim, o STF não acolheu a tese de que somente poderiam ser consideradas terras de quilombolas aquelas que estivessem sendo ocupadas por essas comunidades na data da promulgação da CF/88 (05/10/1988). Em outras palavras, mesmo que na data da promulgação da CF/88 a terra não mais estivesse sendo ocupada pelas comunidades quilombolas, é possível, em tese, que seja garantido o direito previsto no art. 68 do ADCT. STF. Plenário. ADI 3239/DF, rel. orig. Min. Cezar Peluso, red.p/ o ac. Min. Rosa Weber, julgado em 8/2/2018 (Info 890).

Diante de todos argumentos aqui apresentado, percebe-se a impossibilidade de se estabelecer um marco temporal para reconhecimento dos direitos territoriais quilombolas. Seja pela não previsão de qualquer norma jurídica que referencia a existência do povo quilombola antes da constituinte de 1988. Isso não quer dizer que esse povo não existia, mas sim dizer que estes eram invisíveis aos olhos do Estado, seja pelas dimensões de transformação as quais os quilombos sofreram e sofrem.

A norma constitucional não estabelece um marco para comprovação da posse quilombola para a aquisição do direito garantido, não fazendo menção a qualquer marco temporal.

Ademais entende-se junto com o professor Carlos Marés que a norma constante no art. 68 do ADCT “é de aplicação imediata, pois a Constituição Federal de 1988 não permite que uma norma geradora de direitos fundamentais fique inaplicável por falta de lei regulamentadora, conforme o que dispõe o art. 5º, § 1º”. Aplicando-se os critérios de autoatribuição constantes na Convenção 169 da OIT, ratificada pelo Brasil.

--

Enunciado 2: A construção e materialização de direitos a partir da luta protagonizada pelo movimento social organizado: Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra - MST que pauta a democratização da terra por meio da defesa da Reforma Agrária popular como perspectiva de luta pela efetivação dos Direitos Humanos como ênfase no direito a terra e aos benefícios necessários à sua sobrevivência em equilíbrio com os bens da natureza.



Considerando todo atual ambiente de fragilidade democrática e criminalização da luta social, o enunciado objetiva, a partir das experiências concretas do movimento social, demonstrar, neste curto percurso, o potencial presente nos projetos coletivos de vidas no campo que materializam a função social e ambiental da terra por meio da produção de alimentos saudáveis.

A defesa dos direitos humanos é parte do processo histórico das lutas dos povos e sua conquista, bem como sua garantia, depende da capacidade da organização e da mobilização das trabalhadoras e trabalhadores que se reúnem para reivindicar direitos. A realização plena dos seres humanos exige que seus direitos sejam respeitados e efetivados simultaneamente em todas as suas dimensões individuais, coletivas e dos povos e comunidades. Isso explica a atualidade da defesa dos direitos humanos integrados aos direitos civis e políticos (integridade física, moral, direito de resistência, luta e manifestação e à liberdade) e dos direitos sociais, culturais, econômicos e ambientais (direito a terra, trabalho, moradia, educação, saúde, cultura e soberania).

No Brasil atual, se vivencia um cenário de graves retrocessos das garantias fundamentais constitucionais. Concomitantemente, tem-se o descumprimento e a violação da Constituição Federal de 1988, com o esvaziamento do papel do Estado por meio da crise de funcionamento de sua estrutura e da deslegitimação dos seus agentes e instituições.

Consequentemente, essa ofensiva tem também provocado retrocessos nas conquistas históricas dos direitos humanos e sociais da classe trabalhadora, a exemplo da aprovação da emenda constitucional nº 95, de 2016¹⁰, que altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, que institui o Novo Regime Fiscal, congelando os investimentos sociais por 20 (vinte anos) e que acentua o aumento da injustiça social e da pobreza no país com impacto direto para as populações da terra e território.

Causando impactos diretos nas políticas públicas para o campo Brasileiro como a paralisação de órgãos Federais que tem o dever de atuar para efetivação de políticas públicas a exemplo da atual situação do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária-INCRA; cortes de investimentos para projetos de fortalecimento da agricultura familiar camponesa - no Plano Plurianual 2020-2023¹¹ foram extintos os Programas Fortalecimento da Agricultura Familiar Camponesa, Reforma Agrária e Governança Fundiária, - desmonte das instituições

10 Fonte: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/emecon/2016/emendaconstitucional-95-15-dezembro-2016-784029-publicacaooriginal-151558-pl.html>

11 <https://www.justica.gov.br/Acesso/governanca/PPA/manual-tecnico-do-ppa-2020-2023.pdf>



com impactos da legislação ambiental, fundiária, e de soberania e segurança alimentar dentre outros¹².

No campo brasileiro os grupos sociais que se situam sócio historicamente no espaço agrário vivenciam grandes dificuldades de acesso à terra e a outros bens que possibilitem o desenvolvimento pleno da vida no campo. A não realização da reforma agrária e a ausência de políticas públicas para o campo se configura como negação de direitos para esses grupos.

Essa condição se constituiu historicamente, seja em função da alta concentração fundiária no Brasil, que contribuiu para gerar em grande medida a desigualdade social no meio rural, seja devido à concentração do poder político e econômico, que agrupam a maior parte dos recursos públicos aplicados e aportam no projeto do agronegócio conforme o desenvolvimento do sistema capitalista.

[...] a questão agrária: a Reforma Agrária; a desconcentração fundiária; a necessidade de enfrentamento e de superação da lógica de organização da sociedade capitalista, que tudo transforma em mercadoria: a terra; o trabalho; os alimentos; a água, a vida (Molina, 2015).

Entre trabalhadoras e trabalhadores que defendem a Reforma Agrária e a Justiça Social no Brasil, a concepção de Direitos Humanos está calcada nos valores humanistas e solidários. Compreende-se a mobilização por esses direitos como ação estratégica, fundamental para o processo de transformação da sociedade em busca de justiça social, visando a superação das desigualdades sociais.

O Direito Humano à alimentação

O direito humano à alimentação previsto artigo 25 da Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948¹³ é defendido como um direito elementar a sobrevivência humana. Que perpassa a responsabilização do Estado no dever de realizar políticas públicas que assegure os meios básicos de sobrevivência para população.

Sua previsão foi incorporada em outras normas do Direito Internacional, a exemplo do Pacto¹⁴ de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais e o Comentário Geral nº 12 da ONU ao declarar:

¹² <https://www.brasildefato.com.br/2019/06/08/carta-terra-e-territorio-propoe-barrar-retrocessos-e-unir-pauta-agraria-e-ambiental/>

¹³ Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948).

¹⁴ <https://fianbrasil.org.br/wp-content/uploads/2016/09/PIDESC.pdf>



Artigo 11 §1. Os Estados-partes no presente Pacto reconhecem o direito de toda pessoa a um nível de vida adequado para si próprio e para sua família, inclusive à alimentação, vestimenta e moradia adequadas, assim como uma melhoria contínua de suas condições de vida. Os Estados-partes tomarão medida apropriadas para assegurar a consecução desse direito, reconhecendo, nesse sentido, a importância essencial da cooperação internacional fundada no livre consentimento.

No estado Brasileiro, como resultado de processos de acúmulo e de mobilização social, foi possível aprovação da Emenda Constitucional nº 64 de 2010, que insere no rol de Direitos e Garantias Fundamentais, o direito alimentação no artigo 6º da Constituição Federal¹⁵ de 1988 “Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição”.

Um conquista da sociedade civil organizada que possibilitou a previsão constitucional destes direitos, mas, que não se materializa tão somente pela declaração da norma. O que possibilita refletir que, a simples positivação de direitos não garante sua aplicabilidade e consequentemente os avanços que se almeja com sua incorporação na carta de Direitos constitucionais. Desse modo “vale lembrar que os movimentos sociais nunca deixaram de protestar e perceber a rua como espaço de reivindicação, porque já tinham a análise de que a positivação não lhes foi sinônimo de direitos efetivados”. (Sousa, p. 141, 2015).

Da luta pela construção permanente de direitos

No enfrentamento ao sistema capitalista de produção com desdobramento claro no projeto de instauração do agronegócio no campo brasileiro, a luta pela reforma agrária, tem na sua constituição originária processos de resistência e de organização de trabalhadores/as rurais.

O Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra – MST, criado em 1984, é composto por trabalhadores e trabalhadoras rurais sem terras que lutam pela democratização do acesso à terra no Brasil, na busca de assegurar que o Estado efetive direitos previsto na Constituição Federal por meio da realização da Reforma Agrária Popular.

Ao longo de sua trajetória de 36 anos de luta e resistência, o MST está organizado em 24 estados da federação, existentes e presentes nas cinco regiões do país, atua de forma organizada construindo o Programa da Reforma Agrária Popular. Este que tem como objetivo central a produção de alimentos saudáveis por meio de processos coletivos cooperado que

¹⁵ http://www.senado.leg.br/atividade/const/con1988/con1988_06.12.2017/art_6_.asp



possibilite melhores condições de vida e trabalho no campo com acesso alimentação adequada para classe trabalhadora do campo e da cidade.

A organização dos trabalhadoras/es rurais sem terras, ao colocar a necessidade de ampliar a luta pela terra dentro de uma perspectiva de realização de um projeto de Reforma agrária Popular que garanta não só o acesso a terra para produzir alimentos, mas que defende as formas de sobrevivência no campo com direitos assegurados (direito a saúde, educação, geração de renda, cultura, esporte, lazer dentre outros) estabelece um olhar critica do direito, ao fazer, pela luta, a concretização de direitos reinvidicados. Nesse sentido pode se afirmar que a luta pela terra abarca um campo maior de luta por direitos. De acordo com Roberto Lyra Filho:

O Direito não é; ele se faz nesse processo histórico de libertação enquanto desvenda progressivamente os impedimentos da liberdade não lesiva aos demais. Nasce na rua, no clamor dos espoliados e oprimidos", até se consumir, pela mediação dos direitos humanos, na "enunciação dos princípios de uma legítima organização social da liberdade. (LYRA FILHO, 1982).

Dentre as conquistas asseguradas com a luta e organização dos trabalhadores e trabalhadoras sem terras, o movimento organizado conseguiu por meio da mediação do Estado garantir o acesso à terra para 350 mil famílias que residem e trabalham nas áreas de assentamentos produzindo alimentos. Conforme direito constitucional previsto na Constituição Federal 1988 que exige o cumprimento da função social da terra:

Art. 186. A função social é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente, segundo critérios e graus de exigência estabelecidos em lei, aos seguintes requisitos:

- I - aproveitamento racional e adequado;
- II - utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente;
- III - observância das disposições que regulam as relações de trabalho;
- IV - exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores.

De acordo com a previsão legal a concepção e execução dos projetos de assentamentos alinhados a geração de renda são focados na produção de alimentos saudáveis com base nos princípios agroecológicos que materializam o cumprimento da função social e ambiental da terra nestes espaços de vida. Conforme centralidade da ação de produzir alimentos saudáveis,



a produção organizada em grande parte é distribuída em 100 (cem) cooperativas de trabalho e produção e 96 (noventa e seis) agroindústrias¹⁶.

Como forma de incentivar a qualidade e a diversidade na produção, de inserir alimentos saudáveis na mesa do brasileiro, agregando valor aos produtos através da cooperação e agroindustrialização e garantindo segurança e soberania alimentar para o povo trabalhador. Ao mesmo tempo em que permite avançar na conscientização política e ambiental sobre a necessidade de projeção da vida em equilíbrio com os bens da natureza.

Nesse sentido trazemos aqui como exemplo concreto a produção do arroz orgânico que abrange 14 assentamentos da Reforma Agrária organizados em 11 (onze) municípios do estado Rio Grande do Sul – RS com previsão de colher mais de 300 mil sacas do alimento (safra 2019/2020)¹⁷, numa área total de 3.215 hectares. Que acontece por meio do cultivo de sistema pré-germinado com participação de 364 famílias. Potencial organizativo que coloca o MST na posição de maior produtor de arroz orgânico da América Latina, mediante declaração do Instituto Rio Grandense do Arroz (Irga).

Outro exemplo são as feiras estaduais e nacionais da reforma agrária que possibilitam que a população brasileira acesse alimentos saudáveis produzidos nos espaços de acampamentos e assentamentos da reforma agrária. Conforme registros da terceira edição da Feira Nacional da Reforma Agrária¹⁸ que recebeu mais de 260 mil pessoas da Cidade de São Paulo e de outros estados da federação e de outros países, que acessaram 420 toneladas de produtos orgânicos e consumiram 75 tipos de pratos típicos de todas as regiões no espaço reservado para “Culinária da Terra”.

Considerando as limitações para tratar de um tema tão amplo, a proposta aqui buscou refletir o direito a partir das práticas do movimento social, que é o MST, buscando no próprio cotidiano da luta diária, trazer à tona as diversas demandas que são descortinadas nos embates das experiências vivenciadas nos espaços de lutas e disputas por novos direitos de forma a garantir conquistas históricas ou para assegurar que estas não sejam retiradas. Situando o movimento como sujeito coletivo que demanda, formula e contribui efetivamente na construção e luta pela garantia dos Direitos Humanos, com ênfase no direito humano a

¹⁶Fonte: <http://www.mst.org.br/nossa-producao/>

¹⁷Fonte: <https://mst.org.br/2020/02/25/mst-inicia-tradicional-colheita-do-arroz-organico-no-rs/>

¹⁸Fonte: <https://mst.org.br/tag/nossa-producao/>



alimentação e as outros bens que tem como princípio o convívio com os bens da natureza e o compromisso de produzir alimentos saudáveis para alimentar a população em geral.

--

Enunciado3: Direito à Consulta Prévia, Livre e Informada.

A Convenção 169 da OIT – Organização Internacional do Trabalho – data de 1989, por ocasião de uma das reuniões desta agência vinculada às Nações Unidas. Nela, garantiu-se dois direitos muito importantes para povos indígenas e povos e comunidades tradicionais: direito à autodeterminação e direito à consulta prévia, livre e informada.

O direito à autodeterminação se trata do direito que os grupos étnico-coletivos têm de atribuir-se qualquer identidade coletiva já existente ou criada e nominada pelo grupo, justificando-se por seus modos próprios de criar, fazer e viver. No Brasil, sob o manto da categoria povos indígenas e povos e comunidades tradicionais há diversas designações que legalmente devem ser consideradas sujeitas de direitos da Convenção 169 – quebraadeiras de coco babaçu, geraizeiros, ribeirinhos, seringueiros, beradeiros, etc.

Por sua vez, o direito à consulta prévia, livre e informada é o direito que esses grupos possuem de serem consultados toda vez que uma medida administrativa ou legislativa for impactar seus territórios e suas vidas, direta ou indiretamente. Este segundo direito deve ser garantido pelo Estado, independentemente da existência de protocolos comunitários de consulta prévia, contudo a elaboração dos protocolos garante maior autonomia jurídica para as comunidades que o fazem.

Os protocolos de consulta são instrumentos que materializam de forma escrita regras internas de determinada comunidade/povo tradicional/indígena/quilombola para quaisquer intervenções sobre seus territórios e modos de vida, de forma direta ou indireta, em âmbito administrativo, jurídico, legislativo ou político. Esses documentos, materialmente constitucionais, buscam particularizar as disposições gerais a que a Convenção 169 dispõe em relação ao direito à consulta prévia, livre e informada. A ideia é, por meio dos protocolos, observar a realidade local para garantir as peculiaridades de cada comunidade.

As linguagens da diversidade de povos são muitas, e suas formas de decisão e resolução de demandas também. O objetivo da produção documentada desses regramentos comunitários é uma disputa por autonomia de dizer suas próprias regras, de determinar o caminho de dialogar com o Estado e reivindicar a garantia dos seus direitos. Sobre essa institucionalidade própria:



Deve-se levar em conta que o que está em jogo na medida administrativa ou legislativa a ser consultada são os direitos de ser e de estar, da existência enquanto povo e da sua territorialidade e que a decisão para o consentimento deve ser estabelecida pela lógica interna de cada povo de formar sua vontade coletiva, livre e informada. Por isso, o protocolo deve estabelecer a forma como todo o povo se considerará informado para a livre decisão. (SOUZA FILHO Org. Et al, 2019, p. 35)

Esses povos têm forma de organização própria, hierarquias, mecanismos decisórios, sendo essa complexidade permeada em toda Convenção 169 ao considerar as entidades representativas dos povos como legítima para consulta prévia, livre e informada (CPLI) em caso de intervenções (artigo 6º, I, a), assim como as formas de organização dos povos indígenas e tribais entendendo o termo como abrangente da diversidade de povos tradicionais e quilombolas, que na América Latina é muito proeminente.

Os protocolos estabelecem as normas, procedimentos e formas de consultar a comunidade quando for de interesse do Estado ou iniciativa privada intervir nos territórios tradicionalmente ocupados. Os protocolos de consulta já produzidos no Brasil costumam começar apresentando a comunidade, sua identidade e história, seguindo o marco normativo da Convenção 169, e justificando o porquê da elaboração do protocolo, apresentando quem deve ser consultado, além de como, em que tempo e de que forma.

Alguns já apresentam o plano de consulta, que são as orientações direcionadas com metodologia, tempo, espaço, ou seja, o passo a passo para as várias intervenções. Os protocolos dos povos indígenas costumam trazer legislação anexa que engloba outros direitos socioambientais, como Convenção da Diversidade Biológica, artigo da Constituição Federal, Declaração dos Direitos dos Povos Indígenas. Alguns trazem versões nas línguas dos povos, para além do português.

A metodologia de fazer protocolos com elementos visuais demonstrativos das riquezas da sociobiodiversidade tem sido adotada com frequência para caracterizar a identidade dos povos e enriquece o visual dos protocolos. Também já existem experiências no Brasil de criação de protocolos em vídeo para melhor comunicação da sua mensagem.

O que se tem percebido é que os protocolos são potentes instrumentos de reivindicações de direitos quando violado o Direito à CPLI, exigindo a reparação dos danos causados pelo descumprimento desse e de outros direitos fundamentais dentro dos seus territórios. Além disso, têm sido apontados como uma ferramenta de mobilização política e articulação social das comunidades internamente e entre comunidades e órgãos, movimentos sociais e organizações não governamentais.



A convenção 169 ratifica a mudança de paradigma integracionista da Convenção 107 de 1957, que não reconhecia os regramentos internos dos povos e considerava ainda os membros das comunidades “tribais e semitribais”, orientando uma integração dos povos originários à comunhão nacional, como se fossem estranhos ao Estado-Nação. Houve avanço no sentido de considerar legítimos as regras e acordos comunitários como direito consuetudinário a ser respeitado para quem adentrar nos territórios.

Disso decorre o direito fundamental à consulta prévia, livre e informada sobre quaisquer medidas da dita sociedade hegemônica que afetem direta ou indiretamente seus modos de vida e territorialidade. São as formulações internas das comunidades e povos que ditarão como devem se dar a Consulta, sendo esse um instrumento de garantia dos direitos territoriais e humanos, sendo legítimas as suas instituições representativas. É uma ruptura com a tutela de instituições representativas estatais e a ingerência da iniciativa privada na condução de processos de consulta.

Destaque-se que os Estados signatários da Convenção 169 tem obrigação de adequar suas legislações nacionais ao teor do Tratado internacional e desenvolver ações de maneira a cumprir suas determinações. Ressalte-se que a citado acordo internacional está em perfeita harmonia com a Constituição de 1988, pois ambas reconhecem a identidade de povos diferenciados, com direito ao acesso a direitos humanos e fundamentais, bem como de determinar quem e de que forma se intervém ou não em seus territórios.

A Carta Maior em seu artigo 225 afirma o caráter fundamental do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo a ser preservado pelas presentes e futuras gerações. Os povos tradicionais possuem uma estreita relação com esse meio ambiente e é justamente a sua intervenção que permite esse equilíbrio ecológico, entendendo a natureza como categoria que goza de proteção constitucional.

Nos artigos 215 e 216 se reconhecem a necessidade de proteção dos povos tradicionais, quilombolas e indígenas, por sua relevância cultural, histórica, social e patrimonial (material e imaterial). Também se reconhece o direito ao reconhecimento da propriedade definitiva dos territórios quilombolas (artigo 68 do ADCT), devendo o Estado garantir sua demarcação/titulação, como ratifica o Artigo 14¹⁹ da Convenção 169. O artigo 18

¹⁹ “1. Dever-se-á reconhecer aos povos interessados os direitos de propriedade e de posse sobre as terras que tradicionalmente ocupam. Além disso, nos casos apropriados, deverão ser adotadas medidas para salvaguardar o direito dos povos interessados de utilizar terras que não estejam exclusivamente ocupadas por eles, mas às quais, tradicionalmente, tenham tido acesso



da mesma convenção determina que “A lei deverá prever sanções apropriadas contra toda intrusão não autorizada nas terras dos povos interessados ou contra todo uso não autorizado das mesmas por pessoas alheias a eles, e os governos deverão adotar medidas para impedirem tais infrações”. Ou seja, é dever dos estados signatários garantir a propriedade dos territórios tradicionais e sancionar as intrusões nas terras dos povos destinatários da Convenção.

A convenção 169 também dispõe sobre a efetivação e proteção de direitos sociais, à saúde, educação, seguridade social, condições de emprego, garantindo acesso a políticas públicas para plena realização de seus direitos de cidadãos, reconhecido e respeitado seu caráter de povos diferenciados. A amplitude da citada Convenção Internacional orienta os países signatários a avançarem em suas posturas, adotando o direito de consulta prévia como fundamental para efetivação do acesso à justiça e a escuta de seus cidadãos/coletividades já marcadas historicamente pela invisibilização e negação de direitos humanos. Acrescente-se que o Estado Signatário se obriga a informar regularmente à OIT sobre o progresso da aplicação da Convenção, devendo obedecer ainda às recomendações dos órgãos de supervisão da OIT.

Para regulamentação da citada Convenção, os Protocolos de Consulta têm se sobressaído como os instrumentos que materializam a metodologia e regras a serem obedecidas para realização da Consulta prévia, livre, informada e de boa fé. É comum que a dimensão de impactos, valor de reparação e restabelecimento do status quo para comunidades afetadas por intervenções econômicas, legislativas, administrativas seja diferente da visão estatal para as mesmas questões, demarcando a diferença de entendimento sobre valor imaterial dos bens e biomas desses povos e a dimensão financeira e material que as instituições estatais e privadas costumam atribuir. Sobre isso, pontua-se:

Se antes as normas internas de cada povo não tinham validade e os Estados apenas as toleravam se quisessem e pudessem compatibilizar com seu Direito, agora as regras internas valem para dizer como se estabelece essa relação entre Estado nacional e povo. (...) A consulta se dá exatamente porque há uma distância entre a organização social dos povos e a organização social hegemônica e é em razão desta distância, e não poucas vezes contradições e antagonismos, que foi estabelecida a

para suas atividades tradicionais e de subsistência. Nesse particular, deverá ser dada especial atenção à situação dos povos nômades e dos agricultores itinerantes. 2. Os governos deverão adotar as medidas que sejam necessárias para determinar as terras que os povos interessados ocupam tradicionalmente e garantir a proteção efetiva dos seus direitos de propriedade e posse. 3. Deverão ser instituídos procedimentos adequados no âmbito do sistema jurídico nacional para solucionar as reivindicações de terras formuladas pelos povos interessados”.



Convenção n. 169 da OIT — por isso a pressa econômica do Estado não tem correlação lógica com a reflexão do povo. (DUPRAT, 2014)

Por isso se demarca fortemente a necessidade da elaboração das regras próprias desses povos e comunidades, que traduzam seus usos, costumes, regras de resolução de conflitos, formas de decisão, características identitária, modos de criar, fazer e viver, tradições e riquezas, de maneira a viabilizar uma consulta legítima, de boa-fé, livre e informada, precisando ainda ser feita prévia à intervenção que se pretenda fazer sobre os territórios. A forma de consulta não pode ser imposta pelo Estado, pois assim viola o próprio direito defendido na Convenção 169, de ser um processo auto gerenciado e conduzido pelos povos envolvidos²⁰.

A promulgação da Convenção 169 no Brasil via Decreto nº 5.051/2004 gerou uma série de novos direitos, dos quais se desdobram outras normativas com base em seus dispositivos. Destaque-se que a Convenção possui caráter de **norma materialmente constitucional**, embasado no artigo 5º, §2º da Constituição que iguala os direitos fundamentais da Carta Magna com os previstos em Tratados Internacionais nos quais o Brasil é signatário. Sobre isso, destaca Dino (2014):

Em decorrência dessa natureza especial, entende-se que os tratados de direitos humanos, por introduzirem direitos fundamentais no ordenamento constitucional brasileiro, possuem aplicabilidade imediata, são resguardados como cláusulas pétreas limitadoras do poder constituinte reformador e passam a compor o bloco de constitucionalidade para efeitos de controle desta na jurisdição constitucional. Além de materialmente constitucionais, os tratados de proteção dos direitos humanos serão também formalmente constitucionais caso sejam submetidos ao procedimento qualificado previsto no § 3º do art. 5º, introduzido pela Emenda Constitucional n. 45, de 2004 (Piovesan, 2013, p. 456-457).

A Convenção 169 ainda é paradigma hermenêutico para Convenção Americana de Direitos Humanos e fundamento de decisões da Corte Interamericana de Direitos Humanos. É, portanto, norma de caráter supralegal como confirmam os precedentes do Recurso Especial 466.343 e Habeas Corpus 87.585. Além de direitos dos povos indígenas, a Convenção abrange garante direitos aos povos tribais, sendo essa nomenclatura ampla, consistindo nos

20“Como só o povo pode dizer que é um povo, só ele pode dizer como forma sua vontade coletiva, só ele conhece suas prioridades, seus direitos intangíveis, sua forma de ser e seu sonho de futuro. Só ele pode consentir em mudar sua vida.”. DUPRAT, Débora. **A CONVENÇÃO 169 DA OIT E O DIREITO À CONSULTA PRÉVIA, LIVRE E INFORMADA**. RCJ - *Revista Culturas Jurídicas*, Vol. 1, Núm. 1, 2014. Disponível em: www.culturasjuridicas.uff.br.



diversos grupos coletivos com modos de vida diferenciados, como as comunidades **quilombolas e tradicionais**.

Além disso, o tratado é antecedente à Emenda Constitucional 45 de 2004 e posterior à Carta Magna de 88, sendo seu conteúdo conforme os princípios e fundamentos do Estado Democrático de Direito e do ordenamento constitucional pátrio, possuindo forma de norma materialmente constitucional, **sendo aplicável de maneira imediata**, considerando ainda o **direito à Consulta como fundamental**.

--

Enunciado 4: A União deve destinar recursos para o INCRA promover titulações dos territórios das comunidades quilombolas, de que trata o artigo 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) e o Decreto 4887/2003, por meio da propositura de ações de desapropriação ou de outras formas de aquisição dos imóveis sobrepostos aos territórios. Isso porque, o acesso ao território consiste em direito fundamental sem o qual outros direitos das comunidades quilombolas ficam obstaculizados. Caso contrário, deverá ser reconhecida a omissão estatal e a União obrigada a disponibilizar os recursos necessários para as aquisições.

I – Situação dos direitos e políticas quilombolas

A política pública constitucional quilombola está regulada pelo artigo 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) que dispõe: “aos remanescentes das comunidades dos quilombos que estejam ocupando suas terras é reconhecida a propriedade definitiva, devendo o Estado emitir-lhes os títulos respectivos”. Ademais, o Decreto nº 4.887/2003 estruturou o procedimento para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos de que trata o art. 68 do ADCT, cujo responsável é o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA).

A Convenção nº 169, da Organização Internacional do Trabalho sobre povos indígenas e tribais, de 27 de junho de 1989, promulgada em âmbito interno a partir do Decreto nº 5.051, de 19 de abril de 2004, por sua vez, impõe um dever ao Estado de realizar ações e políticas voltadas para a manutenção e reprodução física, social, cultural, étnica e territorial das comunidades quilombolas, prevendo expressamente o direito à posse e à propriedade das terras tradicionalmente ocupadas no item 3, art. 14. Importa destacar ainda que os artigos 215 e 216, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, informam acerca do dever



do Estado de proteger manifestações culturais e memória dessas comunidades, bens de natureza material e imaterial, compreendidos como patrimônio cultural brasileiro, sendo as comunidades quilombolas também compreendidas nesse escopo.²¹

Considera-se como *comunidades remanescentes de quilombos*, portanto, grupos étnicos com trajetórias diferenciadas, cuja referência comum pode ser percebida em uma resistência ao regime de escravidão negra que perdurou cerca de 350 anos em território brasileiro e às suas consequências excludentes, sobretudo, a concentração fundiária. Trata-se de grupos portadores de cultura, enunciadores de uma identidade étnica autodeclarada, titulares de territórios. Assim, é possível identificá-las em tantas formas de resistência quantas foram as modalidades de opressão impostas a essas comunidades negras.²²

Apesar do avanço normativo do ano de 2003, poucas comunidades chegaram ao fim do procedimento de regularização de territórios tradicionais, com respectiva titulação em nome da associação quilombola, sendo a ausência de recursos para as aquisições dos imóveis sobrepostos aos territórios para fins de titulação uma das principais justificativas apresentadas pelo INCRA e pela União para a demora imposta à política pública.

II- Orçamento, acesso ao território, omissão estatal e atuação do poder judiciário

A política quilombola, em sua dimensão fundiária, deve ter como foco de ação do Estado brasileiro as titulações dos territórios em nome da associação quilombola respectiva. Isso porque o acesso ao território é elemento fundamental para que as comunidades quilombolas possam vivenciar condições dignas de vida, bem como garantir sua reprodução econômica, social, cultural, ambiental e étnica. Ou seja, é o território a base fundamental material e simbólica de construção da identidade, dos vínculos comunitários e de reprodução de um modo de vida tradicional.²³

²¹ Atualmente, a política quilombola tem o procedimento previsto no Decreto nº 4.887/2003, delineado pela IN 57, de 20 de outubro de 2009, do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA).

²² De acordo com o Decreto 4.887/2003 e Portaria FCP 98/2007, a certificação da autoidentificação das comunidades permanece como atribuição da Fundação Cultural Palmares.

²³ No julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade 3239, proposta pelo antigo Partido da Frente Liberal (PFL), atual Democratas, no ano de 2004, tendo como objeto o Decreto 4887/2003, julgada improcedente no ano de 2018, foram apresentados casos paradigmáticos como o de *Moiwana vs. Suriname* (2005) e *Saramaka vs. Suriname* (2007)



No ano de 2018, a Associação Quilombola Invernada Paiol de Telha Fundão, localizada no município de Reserva do Iguaçu, estado do Paraná, propôs Ação Civil Pública, requerendo que a União fosse obrigada a repassar o orçamento necessário para a titulação do território, bem como apresentar plano ou cronograma para conclusão da titulação integral do território.²⁴ O caso se mostrou de grande relevância para orientar a atuação judicial em casos envolvendo a mora do poder público em promover as ações necessárias à realização do direito constitucional quilombola ao território tradicional.

Em manifestação no âmbito do referido processo, o Ministério Público Federal se posicionou no sentido de que a política orçamentária não cumpriu a vinculação da Presidência da República assumida com a edição do decreto expropriatório de 22.06.2015. De fato, a argumentação de falta de recursos financeiros tem sido um dos principais obstáculos à continuidade dos procedimentos para fins de titulação dos territórios.²⁵

Na decisão judicial que reconheceu a obrigação do INCRA e da União, o juízo afirma que a ausência de titulação “impede a autora e seus associados de acessarem os mínimos direitos constitucionais, como a moradia, o saneamento básico, o crédito agrícola”²⁶, o que reforça o entendimento de que o acesso ao território é um dos direitos fundamentais sem o qual outros direitos da comunidade ficam obstaculizados. Nesse sentido, concluiu o juízo que “é imperioso reconhecer que houve omissão do Poder Executivo federal em dar cumprimento ao comando constitucional e, por isso, os réus devem ser obrigados a darem

nos quais a Comissão Interamericana de Direitos Humanos- CIDH reconheceu o direito à propriedade do território tradicional de comunidades formadas por descendentes de pessoas negras escravizadas fugitivas, evidenciando o compromisso dos Estados parte do Pacto San José da Costa Rica, art. 21, em adotar medidas para garantir seu pleno cumprimento.

²⁴*Ação Civil Pública nº 5022987-15.2018.4.04.7000/PR. A Comunidade Invernada Paiol de Telha Fundão é a primeira comunidade quilombola titulada no Estado do Paraná, com apenas 10% da área de 2,900 ha titulada, no ano de 2019.*

²⁵*Além do direito ao território constante do art. 68 do ADCT, a Constituição de 1988 garante à todos, no âmbito judicial e administrativo, a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação (arts 37, caput, e 5º, XXXV e LXXVIII, CRFB/1988). A tese da reserva do possível ou a necessidade de previsão de dotação orçamentária não afastam o dever constitucional postulado pelas comunidades quilombolas. Há precedentes do STF nesse mesmo sentido, indicando a necessária prestação jurisdicional nos casos de descumprimento de prestação estatal positiva, em matéria de políticas públicas e direitos constitucionais. Ver: ADPF 45/DF, Rel. Min. Celso de Mello.*

²⁶*Mov 18. Ação Civil Pública nº 5022987-15.2018.4.04.7000/PR.*



seguimento adequado e completo para a titulação de todo o imóvel objeto do decreto de 22.06.2015, em nome da comunidade”.²⁷

Assim, foi deferida tutela provisória de urgência para determinar à “União que disponibilize ao INCRA os valores necessários a finalização das desapropriações de imóveis constantes do decreto de 22.06.2015 no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, sob pena de multa diária fixada em 1% sobre o valor da causa, sem prejuízo de outras medidas indutivas, coercitivas, mandamentais ou sub-rogatórias (...)”.²⁸

Nesta perspectiva, o julgamento do caso de Paiol de Telha constitui importante precedente acerca da obrigação do INCRA e da União de garantir dotação orçamentária e disponibilidade financeira para titulação dos territórios quilombolas.²⁹ Em recurso interposto pelo INCRA e pela União contra a decisão acima mencionada, o Tribunal Regional da 4ª Região manteve a decisão de primeira instância, por 2 votos a 1, confirmando a obrigação da União de disponibilizar recursos para que o INCRA promova as aquisições. Nas palavras do voto divergente, do Desembargador Rogério Favreto, restou reconhecida “a necessidade de controle judicial da falta de atuação concreta do Estado, sob pena do esvaziamento de direito positivado na Constituição Federal”. Assim, o acórdão fixou o seguinte entendimento:

AGRAVO DE INSTRUMENTO Nº 5020066-97.2019.4.04.0000/PR
ADMINISTRATIVO. DESAPROPRIAÇÃO. COMUNIDADE
QUILOMBOLA. ART. 68 DO ADCT DA CF/88. DEMORA NA
CONCLUSÃO DO PROCEDIMENTO. INGERÊNCIA DO PODER
JUDICIÁRIO NAS ATRIBUIÇÕES DO EXECUTIVO. VIOLAÇÃO AO
PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. INOCORRÊNCIA.
PRECEDENTES DO STF. EFETIVAÇÃO DO DIREITO CONSTITUCIONAL
DE POSSE E PROPRIEDADE. HIPÓTESE EM QUE O DECURSO DO
TEMPO CARACTERIZA VERDADEIRA OMISSÃO. CONTROLE DOS
ATOS ADMINISTRATIVOS. POSSIBILIDADE DE CONTROLE JUDICIAL.

²⁷Ibidem.

²⁸Ibidem.

²⁹ *Há precedentes da Comissão Interamericana de Direitos Humanos que reforçam esse entendimento, também mencionados em sede de manifestação do Ministério Público Federal no Mov 25 do Agravo de Instrumento nº 5020066-97.2019.4.04.0000 (TRF4). No caso do Povo Indígena Xucuru, a CIDH declarou, em sentença de 05 de fevereiro de 2018, o Brasil internacionalmente responsável pela violação do direito à garantia judicial de prazo razoável previsto no art. 8.1 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, bem como pela violação dos direitos de proteção judicial e à propriedade coletiva, previstos nos artigos 25 e 21 da Convenção Americana, sendo a mora do Estado considerada como violação à segurança jurídica do direito à propriedade do território tradicional.*



1. O art. 68 do ADCT na Constituição Federal confere o reconhecimento oficial do Estado Brasileiro à recomposição de parte da história de fragilização da comunidade quilombola. Cabe ao Estado atuar concretamente na efetivação de direito constitucional que confere aos "remanescentes das comunidades dos quilombos que estejam ocupando suas terras é reconhecida a propriedade definitiva, devendo o Estado emitir-lhes os títulos respectivos" (art. 68 do ADCT).

2. O reconhecimento da ancestralidade envolve a convergência das dimensões da luta pelo resgate da reconstituição de direitos violados no tempo da comunidade quilombola. Também é fator de determinação de justiça socioeconômica e de caráter redistributivo, com recomposição parcial de direito fundamental de identidade distintiva de grupo étnico-cultural, tão violentada e excluída da sociedade nos diferentes planos dos direitos, em especial da tão propalada propriedade liberal, a qual deve ser e conferida e respeitada a todos os brasileiros.

3. O STF já asseverou "que o Poder Judiciário, em situações excepcionais, pode determinar que a Administração Pública adote medidas assecuratórias de direitos constitucionalmente reconhecidos como essenciais, sem que isso configure violação do princípio da separação de Poderes" (ARE 886.710). A Suprema Corte Constitucional foi mais enfática ao entender possível "determinar a concretização de políticas públicas, constitucionalmente previstas, quando houver omissão da administração pública, o que não configura violação ao princípio da separação de poderes" (ARE 979.164)

4. Decorridos mais de quinze anos desde a abertura do processo administrativo de titulação do Paiol das Telhas junto ao INCRA e, quase cinco anos desde que a área foi reconhecida pelo Instituto por meio da Portaria de Reconhecimento nº 565/2014, sem conclusão e não havendo qualquer planejamento ou perspectiva de seguimento dos trabalhos de titulação do território, está o Poder Judiciário autorizado a solver a questão por falta de atuação do Estado.

5. Não se trata de ingerência do Poder Judiciário nas atribuições do Executivo, protegidas pelo princípio da independência e harmonia dos poderes da República. A intromissão ocorre quando se adentra no mérito e discricionariedade das escolhas políticas do gestor público e, no caso em tela, já houve a opção estatal com a deflagração do processo de reconhecimento do território tradicional, inclusive com parte titulada. Logo, trata-se do controle dos atos administrativos não continuados para efetivação do direito constitucional de posse e propriedade às comunidades quilombolas. Atuação judicial provocada por omissão do Estado na efetivação dos meios materiais e financeiros necessários à viabilização de ato administrativo próprio já deflagrado.

6. A violação de direito constitucional de propriedade quilombola viabiliza o controle judicial da atuação Estado, não havendo ingerência na esfera do seu poder discricionário por se tratar de meios necessários à conclusão de ato do próprio Executivo. Mesmo o poder discricionário do gestor público pode sofrer limitações, quando objetiva concretização de direitos fundamentais. No presente feito, sequer existe intervenção na área de discricionariedade do gestor estatal, visto que se trata de cumprimento de ato administrativo já deflagrado pelo próprio Estado, mas inconcluso pela sua omissão que gera outras consequências, como litígio possessório debatido em ação judicial paralela (Proc. nº 503912423.2018.404.0000).

ACÓRDÃO



Vistos e relatados estes autos em que são partes as acima indicadas, a Egrégia 3ª Turma do Tribunal Regional Federal da 4ª Região decidiu, por maioria, vencida a relatora, negar provimento ao agravo de instrumento, nos termos do relatório, votos e notas de julgamento que ficam fazendo parte integrante do presente julgado. Porto Alegre, 17 de setembro de 2019.

O decréscimo de orçamento voltado para a política quilombola estrutura o quadro de racismo institucional vivido pelos quilombos no Brasil, posto que o orçamento para a ação de reconhecimento e titulação dos territórios quilombolas diminuiu 93% em dez anos (2010-2020).³⁰ Considerando o ritmo das titulações, serão necessários mais de 1.170 anos para que todos 1.747 processos para titulação dos quilombos abertos no Instituto sejam concluídos, o que enseja o reconhecimento de omissão estatal e suprimento dessa por determinação judicial.

--

Enunciado 5: Direitos humanos e despejos. Direito à moradia e obrigações do estado. Déficit habitacional como problema social estrutural. Ocupação como instrumento de reivindicação de direitos. Necessidade de busca por uma solução definitiva. Dever de privilegiar a negociação. Dever de escutar as comunidades e autoridades públicas responsáveis pela proteção de grupos vulneráveis. Garantia inafastável do contraditório. Respeito e garantia de direitos nas operações policiais. Precedentes judiciais³¹

1. Direito à moradia e obrigações do Estado. O direito à moradia está consagrado na Constituição Federal de 1988, incluído no rol de direitos sociais e protegido com cláusula pétreia. Estudos revelam que a garantia de moradia digna tem forte impacto no gozo e usufruto de diversos outros direitos. Assim, além de um direito em si mesmo, moradia digna possui caráter instrumental, pois guarda relação direta com a proteção da infância, dos idosos e da família, e com outros direitos, como segurança, saúde, integridade física e mental, dentre outros. “É responsabilidade do Estado garantir e promover os direitos humanos à cidade, à terra, à moradia e ao território, devendo prevenir e remediar violações de direitos humanos” (Resolução nº 10, de 17 de outubro de 2018, do Conselho Nacional de Direitos Humanos).

³⁰ Previsto na Lei Orçamentária Anual (LOA), o orçamento para a política quilombola passou de 64 milhões em 2010, para R\$ 30, 5 milhões em 2014, R\$ 8 milhões em 2016, e apenas R\$3.423.082,00 em 2019.

³¹ Organizações: Terra de Direitos, Coletivo Margarida Alves, Rede Nacional de Advogados e Advogadas Populares/DF.



2. “*Enquanto morar for um privilégio, ocupar é um direito*”. As ocupações evidenciam o problema estrutural de falta de acesso à moradia nos centros urbanos. A ocupação é instrumento legítimo de reivindicação de direitos, historicamente utilizada por pessoas e comunidades para chamar atenção de autoridades e opinião pública para uma situação de grande déficit habitacional ou, ainda, para estabelecer diálogo com autoridades com o objetivo de solucionar o problema de modo duradouro. Desse modo, a ocupação é instrumento que visa assegurar o direito à moradia diante da omissão do Estado, apontando para a necessidade de uma política habitacional adequada e permanente e de efetivação da função social da propriedade.

3. As ações policiais de despejo historicamente apresentam um cenário de massivas violações a direitos, muitas delas caracterizando verdadeiros massacres, como o caso do Pinheirinho, ocorrido em janeiro de 2012 em São José dos Campos, São Paulo. As violações cometidas nessas circunstâncias têm impacto especialmente grave sobre a integridade mental e física bem como os projetos de vida de pessoas cuja trajetória social já é marcada por outras violações e exclusões. Trata-se, portanto, de discriminações interseccionais.

4. Além das graves violações a direitos ocorridas nesse contexto, os despejos forçados não solucionam o conflito social que dá origem às ocupações. Assim, é dever do Estado adotar medidas voltadas à solução adequada e permanente do déficit habitacional, com garantia de moradia digna para as pessoas e comunidades envolvidas. Despejos e remoções forçadas devem ser realizados somente em caráter excepcional.

5. Dever de privilegiar a negociação. Antes de qualquer medida voltada à remoção das famílias, devem ser privilegiadas soluções negociadas e duradouras para a questão social que leva famílias e indivíduos a fazer a ocupação. Enquanto houver esforços institucionais de diálogo, não devem ser adotadas medidas de despejo, em respeito às pessoas diretamente afetadas e aos esforços institucionais empreendidos pelas autoridades públicas envolvidas. A negociação não é um ato discricionário dos poderes públicos, mas uma obrigação fixada em lei. O Código de Processo Civil consagra essa obrigação como um princípio reitor da atividade jurisdicional quando estabelece, em seu artigo 3º, § 2º e § 3º que, “*O Estado promoverá, sempre que possível, a solução consensual dos conflitos*” e que “*A conciliação, a mediação e outros métodos de solução consensual de conflitos deverão ser estimulados por juízes, advogados, defensores públicos e membros do Ministério Público, inclusive no curso do processo judicial*”. Segundo o art. 8º, XII, da Resolução nº 10, de 17 de



outubro de 2018, do Conselho Nacional de Direitos Humanos, “*A negociação deve ser priorizada a qualquer tempo, existindo ou não ação judicial, em qualquer fase processual*” e no art. 9º “*Enquanto não houver solução garantidora de direitos humanos, deve-se permitir a permanência das populações nos locais em que tiverem se estabelecido, adotando providências para a regularização de sua situação jurídica no local, ainda que temporariamente, garantindo-se o acesso a todos os serviços essenciais*”.

6. Garantia inafastável do contraditório. A inafastabilidade do direito ao contraditório veda o deferimento de medidas liminares em ações possessórias sem a prévia oitiva da comunidade afetada e das autoridades públicas responsáveis pela proteção de populações vulneráveis.

7. Nas situações excepcionais em que se realize operação de despejo, esta deve observar uma série de medidas/diretrizes: garantia da possibilidade de desocupação voluntária; pleno respeito aos direitos da comunidade; realização de planejamento prévio que considere o número de pessoas afetadas, com especificação do número de crianças, idosos, gestantes, pessoas com deficiência, e outros; garantia de participação do grupo atingido no planejamento; a ação de despejo deve contar com o efetivo acompanhamento das autoridades públicas responsáveis pela proteção social e jurídica dos grupos vulneráveis, como CRAS, CREAS, Conselho Tutelar, Defensoria Pública, dentre outros de acordo com as necessidades da comunidade; respeito aos bens e pertences das pessoas; e garantia de reassentamento das pessoas deslocadas.

8. As operações policiais de despejo constituem atuação estatal e, como toda e qualquer atuação de agentes públicos, devem estar orientadas pelo respeito e promoção dos direitos humanos. Essas operações implicam uma intensa mobilização de agentes e recursos públicos e devem observância estrita à legalidade e ao pacto social estabelecido na Constituição de 1988. Eventuais violações a direitos por parte dos agentes públicos envolvidos são passíveis de responsabilização administrativa, civil e criminal.

9. Esses direitos e as medidas de cautela devem ser respeitadas, inclusive, em caso de ordem de reintegração de posse decorrente de decisão de mérito definitiva e, sobretudo, em caso de decisão precária, como tutelar de urgência.



10. Litigância estratégica no caso da Comunidade Izidora em Minas Gerais³². Considerado o maior conflito fundiário urbano do Brasil, envolvendo cerca de 8 mil famílias e 30 mil pessoas, o caso das Ocupações Izidora foi selecionado para apreciação durante a 5ª. Sessão do Tribunal Internacional de Despejo³³.

11. Mandado de Segurança individual preventivo com pedido liminar em litisconsórcio ativo multitudinário foi impetrado contra ato do Comandante Geral da Polícia Militar do Estado de Minas Gerais e do Governador de Minas Gerais. Argumentou-se que a reintegração de posse seria cumprida de maneira ilegal, em operação com 1.500 policiais militares. (STJ RMS 48.316-MG (2015/0106718-5)).

12. Fundamentos jurídicos veiculados pela Comunidade Izidora no caso. **Direito à negociação equilibrada:** Art. 2º, II e art. 43 do Estatuto da Cidade (Lei 10257/2001) e Portaria nº 317 do Ministério das Cidades. **Cadastramento prévio e completo:** Diretriz para a produção de serviços de segurança pública nº 3.01.02/2011-CG da PMMG; **Garantia de moradia, reassentamento prévio e digno:** Art. 2º, II e art. 43 do Estatuto da Cidade (Lei 10257/2001); Portaria nº 317 do Ministério das Cidades; Art 6º da Constituição Federal; Estatuto da Cidade (Lei 10257/2001); Portaria 317/2013 do Ministério das Cidades; Nota Técnica do Escritório de Direitos Humanos de Minas Gerais, instituído pelo Decreto estadual n. 43.685/03; Artigo XXV, Declaração Universal dos Direitos Humanos, 1948; Art. 11 do Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, de 1966 - PIDESC (Ratificado pelo Brasil, Decreto nº 591/92); Art. 17 do Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos (Ratificado pelo Brasil, Decreto nº 592/92), Comentário Geral n. 7 do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da Organização das Nações Unidas; Art 22(1) da Convenção Americana de Direitos Humanos; Pacto San José da Costa Rica (Ratificada pelo Brasil, Decreto 678/92); Relatoria Especial da ONU sobre Habitação; Acórdão RMS 48.316/MG. **Direito das crianças e adolescentes:** Art. 227 da Constituição Federal; Art. 53,V e art. 54, § 3º do Estatuto da Criança e do Adolescente; Art. 16 da Convenção dos Direitos das Crianças (Ratificada pelo Brasil, Decreto nº Decreto 99.710/90); Art. 4º, art. 5º, art. 7º, art. 11 da Convenção Americana de Direitos Humanos - Pacto San José da Costa Rica

³²Fonte: <https://www.fundobrasil.org.br/projeto/coletivo-margarida-alves-de-assessoria-popular-mg/>

³³Fonte: https://por.tribunal-evictions.org/tribunal_internacional_dos_despejos/sesoes/6a_sessao_2017/as_sesoes_do_tribunal_no_mundo/recomendacoes_finais_quinta_sessao_do_tribunal_internacional_de_despejos_forum_social_popular_habitat_iii_quito_17_de_outubro_de_2016



(Ratificada pelo Brasil, Decreto 678/92). **(Des)Preparo da polícia:** Diretriz para a produção de serviços de segurança pública nº 3.01.02/2011-CG da PMMG; Acórdão STJ RMS 48.316/MG; Art. 5º da Convenção Americana de Direitos Humanos - Pacto San José da Costa Rica (Ratificada pelo Brasil, Decreto 678/92).

13. Outros fundamentos: "Como atuar em projetos que envolvem despejos e remoções?", guia elaborado pela Relatoria Especial da ONU sobre Habitação; Resolução nº 10, de 17 de outubro de 2018, do Conselho Nacional de Direitos Humanos.

14. O caso da Comunidade Izidora, apreciado pelo Superior Tribunal de Justiça (STJ RMS 48.316-MG (2015/0106718-5), é hoje precedente fundamental para a garantia de direitos instrumentais à luta por moradia urbana no Brasil.

Referências bibliográficas

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição Federal da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF:Senado Federal, 1988.

BRASIL. **Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988b.

BRASIL. **Decreto nº 5.051, de 19 de Abril de 2004** - Promulga a Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho - OIT sobre Povos Indígenas e Tribais. Brasília, 2004.

BRASIL. **Decreto nº 3.912, de 10 de setembro de 2001**. Regulamenta as disposições relativas ao processo administrativo para identificação dos remanescentes das comunidades dos quilombos e para o reconhecimento, a delimitação, a demarcação, a titulação e o registro imobiliário das terras por eles ocupadas. Brasília, 2001.

BRASIL. **Decreto nº 4.887, de 20 de novembro de 2003**. Regulamenta o procedimento para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos de que trata o art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Brasília, 2003.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. **Instrução normativa nº 57, de 20 de outubro de 2009**. Regulamenta o procedimento para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação, desintrusão, titulação e registro das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos de que tratam o Art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal de 1988 e o Decreto nº 4.887, de 20 de novembro de 2003. Brasília, 2009.COORDENAÇÃO NACIONAL DE ARTICULAÇÃO DAS COMUNIDADES NEGRAS RURAIS QUILOMBOLAS (CONAQ) e Terra de Direitos. **Racismo e violência contra quilombos no Brasil**,2018,196p.

DINO, Natália Albuquerque. **Entre a Constituição e a Convenção n. 169 da OIT: o direito dos povos indígenas à participação social e à consulta prévia como uma exigência democrática**. Boletim Científico ESMPU, Brasília, a. 13 –n. 42-43, p. 481-520 –jan./dez. 2014.



DUPRAT, Débora. A Convenção 169 Da OIT e o Direito à Consulta Prévia, Livre e Informada. *RCJ - Revista Culturas Jurídicas*, Vol. 1, Núm. 1, 2014. Disponível em: www.culturasjuridicas.uff.br

LYRA FILHO, Roberto. **O que é Direito**. 1926 – 1986. São Paulo: Brasiliense, 2006.

MOLINA, Mônica Castagna. **Educação do Campo e Pesquisa: Questões para reflexão**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2006.

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.

OLIVEIRA, Leynard Ayer de. (org.) **Quilombos**: a hora e a vez dos sobreviventes. São Paulo: Comissão Pró-Índio de São Paulo, 2001.

SOUSA Júnior, José Geraldo (Coord.). **O direito achado na rua**: concepção e prática. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2015.

SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés de (Org. et al.) **Protocolos de consulta prévia e o direito à livre determinação**. São Paulo: Fundação Rosa Luxemburgo; CEPEDIS, 2019.