



DEFENSORIA PÚBLICA-GERAL DA UNIÃO
SBS Quadra 02, Bloco H, Lote 14 - Bairro Asa Sul - CEP 70070-120 - Brasília - DF - <http://www.dpu.gov.br/>

NOTA TÉCNICA Nº 1 - DPGU/SGAI DPGU/GTCT DPGU

Em 23 de setembro de 2020.

Os ossos de nossos antepassados
colhem as nossas perenes lágrimas
pelos mortos de hoje.
Os olhos de nossos antepassados,
negras estrelas tingidas de sangue,
elevam-se das profundezas do tempo
cuidando de nossa dolorida memória.
A terra está coberta de valas
e a qualquer descuido da vida
a morte é certa.

Certidão de Óbito – Conceição Evaristo

O GRUPO DE TRABALHO COMUNIDADES TRADICIONAIS (GTCT) DA DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO, por intermédio dos Defensores Públicos Federais signatários, no uso de suas atribuições conferidas pela Lei Complementar nº 80/94, vem, nos moldes dos arts. 2º e 3º, I, da Portaria nº 200, de 12 de março de 2018, do Defensor Público-Geral Federal, apresentar a seguinte

NOTA TÉCNICA

pelos motivos de fato e de direito expostos a seguir.

1. CONTEXTUALIZAÇÃO

A Defensoria Pública da União foi, recentemente, informada da proposição pela Coordenação Nacional de Articulação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas (CONAQ) e por diversos partidos políticos da Arguição de Descumprimento de Preceitos Fundamentais (ADPF) nº 742 perante o Supremo Tribunal Federal. A ADPF se fundamenta no reconhecimento de uma série de omissões do Poder Executivo federal, especialmente neste contexto de pandemia, na implementação de preceitos fundamentais que asseguram o direito à vida digna para os membros das comunidades quilombolas do país.

A presente Nota Técnica visa examinar a juridicidade da intervenção da Defensoria Pública da União como *amicus curiae* na referida ADPF.

Na petição inicial, afirma-se que, no contexto da pandemia do novo coronavírus, “as comunidades quilombolas estão em maior grau de vulnerabilidade aos efeitos da Covid-19 quando comparadas com o restante da população”. Sustentam que essa maior vulnerabilidade é uma das consequências dos racismos estrutural e institucional entronizados na sociedade brasileira, que persistem criando barreiras de acesso a direitos e garantias fundamentais.

Argumentam que a omissão do Estado brasileiro no enfrentamento dos efeitos da pandemia nos territórios quilombolas provocou “graves e evitáveis lesões”, comprometendo severamente “a possibilidade de continuidade de reprodução física, social, étnica e cultural de cada comunidade”.

Os autores sintetizam a causa de pedir nos seguintes pontos:

“(i) ausência de monitoramento, divulgação pública e regular dos casos envolvendo quilombolas infectados, (ii) ausência de monitoramento, divulgação pública e regular de óbitos entre quilombolas, (iii) ausência de plano governamental destinado ao combate aos efeitos da COVID-19 nos quilombos, (iv) violações ao direito de realizar isolamento social comunitário como medida de autoproteção; (v) ausência de medidas governamentais de apoio à proteção sanitária-territorial por meio do fornecimento de equipamentos de proteção individual; (vi) ausência de medidas de proteção da posse tradicional quilombola durante a pandemia, gerando riscos de deslocamentos forçados coletivo dessas comunidades em período de máxima vulnerabilidade. (vii) ausência de instância institucional de Estado no âmbito do Poder Executivo Federal voltada à consulta e participação da entidade representativa nacional quilombola; (viii) acesso em menor escala a políticas públicas destinadas a toda a população, a exemplo do acesso ao auxílio emergencial; ix) ausência de ações em escala e com regularidade minimamente eficazes que viabilizem segurança alimentar e nutricional, a exemplo da distribuição de sementes, outros insumos agrícolas e cestas básicas”.

Asseveram, então, que foram violados os seguintes preceitos fundamentais:

(i) a dignidade da pessoa humana (art. 1º, IV, CF/88); (ii) o direito à vida (art. 1º da CF/88); (iii) o direito à saúde (art. 6º; art. 196 da CF/88); (iv) os direitos quilombolas, revestidos de fundamentalidade por se tratarem de garantia ao modo de vida quilombola, bem como sua reprodução física, social, territorial, religiosa, econômica e cultural em sua diversidade (art. 68 ADCT; art. 215, I e V; art. 216, II e §1º da CF/88); (v) o enfrentamento as desigualdades étnico-raciais (art. 3º, I, III e IV da CF/88); (vi) a garantia do pluralismo político e da autodeterminação dos povos (art. 1º, V; art. 4º, III da CF/88)

Diante desse cenário, em caráter liminar, formularam os seguintes pedidos.

1. Seja determinado à União Federal que, no âmbito de sua competência e com a participação da CONAQ, elabore e implemente um Plano Nacional de Combate aos Efeitos da Pandemia de Covid-19 nas Comunidades Quilombolas, em um prazo de no máximo 30 dias, devendo observar, no mínimo:

1.1. Distribuição imediata de equipamentos de proteção individual (máscaras e outros), água potável e materiais de higiene e desinfecção às comunidades quilombolas, com indicação de cronograma;

1.2. Medidas de segurança alimentar e nutricional que incluam ações emergenciais de distribuição de cestas básicas, indicando ações específicas e cronograma de implementação;

1.3. Medidas de logística que viabilizem a todas as pessoas integrantes de comunidades quilombolas acesso regular a leitos hospitalares, incluindo Unidade de Terapia Intensiva (UTI), bem como estrutura mínima para os casos das transferências com a disponibilização de ambulâncias para transporte – fluvial e terrestre – dessas populações, dos territórios até a unidade de atendimento mais próxima, ou para transferência para outras unidades, incluindo-se a disposição de ambulância de Suporte Avançado (UTI móvel), indicando cronograma e ações específicas;

1.4. Fortalecimento dos Programas de Saúde da Família nos Quilombos como estratégia fundante da ação de prevenção aos efeitos da Covid-19, indicando ações específicas e cronograma de implementação;

1.5. Disponibilização de meios para testagem regular e periódica em integrantes das comunidades quilombolas com suspeita ou ocorrência de contaminação pelo novo coronavírus, conforme orientação médica;

Medidas de apoio às comunidades quilombolas que adotarem ações e/ou protocolos de isolamento social comunitário, incluindo atividades de controle sanitário de acesso de terceiros aos territórios tradicionais, indicando cronograma de implementação;

1.7. Medidas de combate ao racismo a quilombolas no atendimento médico e hospitalar que contem com canal específico para recebimento e processamento de denúncias, indicando medidas específicas e cronograma de implementação;

1.8. A aplicação do referido plano deve se estender na mesma medida e proporção dos efeitos da pandemia do novo coronavírus nas comunidades quilombolas.

Sem prejuízo de que outras medidas sejam estabelecidas no âmbito do grupo de trabalho interdisciplinar.

2. Seja determinado à União Federal que constitua, em prazo de 48 h, um grupo de trabalho interdisciplinar, participativo e paritário para debater, aprovar e monitorar a implementação do Plano Nacional de Combate aos Efeitos da Pandemia de Covid-19 nas Comunidades Quilombolas, e que conte

ao menos com a participação de integrantes do Conselho Nacional de Justiça, do Ministério da Saúde, Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, da Fundação Cultural Palmares, da Defensoria Pública da União, do Ministério Público Federal, do Conselho Nacional de Direitos Humanos, da Associação Brasileira de Saúde Coletiva e de representantes das comunidades quilombolas a serem indicadas pela Coordenação Nacional de Articulação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas (CONAQ), bem como um observador do gabinete do eminente Ministro Relator;

3. Seja determinado à União, por meio do Poder Executivo Federal, que adote as medidas necessárias para, no âmbito de sua competência, e em prazo não superior a 48 horas, inclua o quesito raça/cor/etnia no registro dos casos de Covid-19, asseguradas a notificação compulsória dos casos confirmados entre quilombolas e sua ampla e periódica publicidade.

4. Em razão da pandemia provocada pela Covid-19 e da consequente necessidade de viabilizar isolamento social comunitário a quilombolas, e nos termos do art. 5º, § 3º, da Lei 9.882/1999, sejam nacionalmente suspensas as ações judiciais, notadamente ações possessórias, reivindicatórias de propriedade, imissões na posse, anulatórias de processos administrativos de titulação, bem como os recursos vinculados a essas ações, sem prejuízo dos direitos territoriais das comunidades quilombolas;

5. Seja determinado à União, por meio do Poder Executivo Federal, que em 48 horas restabeleça o conteúdo das plataformas públicas de acesso à informação <http://monitoramento.seppir.gov.br/> e <https://www.gov.br/mdh/pt-br/comunidades-tradicionais/programa-brasil-quilombola>, ao tempo que se abstenha de promover a exclusão de dados públicos relativos à população negra quilombola, de modo a garantir acesso à informação para que o monitoramento e o acompanhamento das referidas políticas, tanto pelos próprios interessados quanto pela sociedade civil em geral, não permaneça sendo obstaculizado.

No mérito, requereram a confirmação da tutela liminar eventualmente concedida e/ou a sua concessão em caráter definitivo, julgando-se inteiramente procedente a ação.

2. DA LEGITIMIDADE E DA REPRESENTATIVIDADE ADEQUADA: A DPU E A AGENDA QUILOMBOLA

O art. 6º, §1º, Lei nº 9.882, de 03 de dezembro de 1999, prevê que:

Art. 6º. [...] § 1º Se entender necessário, poderá o relator ouvir as partes nos processos que ensejaram a argüição, requisitar informações adicionais, designar perito ou comissão de peritos para que emita parecer sobre a questão, ou ainda, fixar data para declarações, em audiência pública, de pessoas com experiência e autoridade na matéria.

Embora esse diploma não preveja explicitamente a figura do *amicus curiae*, **o Supremo Tribunal Federal tem considerado cabível a aplicação analógica do art. 7o da Lei no 9.868**, de 10 de novembro de 1999. (STF, [ADPF 183](#), rel. min. **Carlos Britto**, decisão monocrática, julgamento em 1º-12-2009, *DJE* de 7-12-2009.)

O art. 7o da Lei no 9.868/99 prescreve, por seu turno, que:

Art. 7o [...]

§ 2o O relator, considerando a relevância da matéria e a representatividade dos postulantes, poderá, por despacho irrecorrível, admitir, observado o prazo fixado no parágrafo anterior, a manifestação de outros órgãos ou entidades.

Não há dúvida quanto à relevância da matéria debatida nessa Argüição de Descumprimento de Preceito Fundamental, que versa sobre a garantia da vida e da saúde de milhares de comunidades quilombolas de todo país. Resta, pois, examinar apenas a representatividade adequada da Defensoria Pública da União para a admissão de sua intervenção como *Amicus Curiae* nesta demanda.

O art. 134 da Constituição de 1988 dispõe que a Defensoria Pública é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe, como expressão e instrumento do regime democrático, fundamentalmente, a orientação jurídica, a promoção dos direitos humanos e a defesa, em todos os graus, judicial e extrajudicial, dos direitos individuais e coletivos, de forma integral e gratuita, aos necessitados, na forma do [inciso LXXIV do art. 5º da própria Constituição](#).

Mais especificamente, por expressa disposição do o art. 4º, XI, da Lei Orgânica da Defensoria Pública, cabe a esta Instituição a missão constitucional da defesa e efetivação dos interesses individuais e coletivos

dos grupos que merecem a proteção especial do Estado, como as comunidades quilombolas:

Art. 4º São funções institucionais da Defensoria Pública, dentre outras: XI – exercer a defesa dos interesses individuais e coletivos da criança e do adolescente, do idoso, da pessoa portadora de necessidades especiais, da mulher vítima de violência doméstica e familiar e de outros **grupos sociais vulneráveis que mereçam proteção especial do Estado.** (Grifo nosso)

Além disso, o art. 16, parágrafo único, do Decreto n. 4.887/2008, prevê expressamente:

Art.16. [...]

Parágrafo único. A Fundação Cultural Palmares prestará assessoramento aos órgãos da Defensoria Pública quando estes órgãos representarem em juízo os interesses dos remanescentes das comunidades dos quilombos, nos termos do art. 134 da Constituição.

Observa-se, portanto, que a norma permite a substituição processual da Defensoria Pública em favor dos interesses quilombolas, seja em nome próprio ou em defesa de interesse individual.

De fato, a Defensoria Pública da União tem atuado em favor das Comunidades Quilombolas do país há anos. Em 2014, foi instituído Grupo de Trabalho especificamente para atendimento das demandas das Comunidades Quilombolas. Desde então, a Defensoria Pública da União tem atendido as lideranças e os membros dessas comunidades, por seus diversos órgãos, muitas vezes com a intermediação deste GT[1]. A DPU tem, desde então, acompanhado os processos de titulação e as demandas mais gerais dessa população.

Em 2019, foi instituído o Projeto SER Quilombola, uma parceria entre a DPU e a Universidade de Pernambuco (representada pela Profa. Dra. Clarissa Marques), para o levantamento das necessidades jurídicas das comunidades quilombolas no estado de Pernambuco. Inicialmente, o projeto realizaria visitas *in loco* em 10 Municípios distribuídos nas 5 mesorregiões do estado. As visitas, em 2020, foram interrompidas, em razão da pandemia do coronavírus. Entretanto, diante do desafio de promover a escuta das comunidades justamente no período em que elas mais precisavam, foram, então, realizadas entrevistas semi-estruturadas com diversas lideranças. No total, foram consultadas 103 comunidades quilombolas do estado de Pernambuco, distribuídas em 40 municípios[2]. Esse levantamento, realizado durante a pandemia (e que contou com o apoio dos(as) pesquisadores(as) Nathalia Campos, Anne Guimarães, Arthur Teixeira, Maria Roberta Silva, Joan Kleber Amorim, Maria Isabel dos Santos e Igor Luiz Matias), ratifica o cenário de violação de preceitos fundamentais noticiado na ADPF nº 742 pela CONAQ, conforme se demonstrará a seguir.

A representatividade adequada da Defensoria Pública da União pode ser inferida, por fim, do próprio pedido formulado pela autora no sentido de que essa instituição componha a Sala de Crise. Confira-se:

Ademais, que seja determinado à União Federal que constitua um grupo de trabalho interdisciplinar, participativo e paritário para debater, aprovar e monitorar a implementação do Plano Nacional de Combate aos Efeitos da Pandemia de Covid-19 nas Comunidades Quilombolas, e que conte ao menos com a participação de integrantes do Conselho Nacional de Justiça, do Ministério da Saúde, Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, da Fundação Cultural Palmares, da Defensoria Pública da União, do Ministério Público Federal, do Conselho Nacional de Direitos Humanos, da Associação Brasileira de Saúde Coletiva (Abrasco) e de representantes das comunidades quilombolas a serem indicadas pela Coordenação Nacional de Articulação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas (CONAQ), bem como um observador do gabinete do eminente Ministro Relator. (Vide p. 64-65 da petição inicial)

Inegável, pois, a pertinência da intervenção da DPU como *amicus curiae* nesta arguição de descumprimento de preceito fundamental.

3. PRELIMINARMENTE: DA SATISFAÇÃO DOS PRESSUPOSTOS PROCESSUAIS.

É necessário reconhecer, desde logo, que a ação constitucional sob exame satisfaz todos os pressupostos processuais para o seu conhecimento.

Com efeito, em primeiro lugar, verifica-se que as peticionantes, tanto a CONAQ como os Partidos Políticos, têm legitimidade para a proposição de arguição de descumprimento de preceito fundamental,

nos termos do art. 2º, I, da Lei nº 9.882 c/c art. 103, VIII e IX, da Constituição Federal (vide STF, [ADPF 328 AgR](#), rel. p/ o ac. min. **Roberto Barroso**, julgamento em 18-8-2016, Plenário, *DJE* de 13-10-2016; STF, [ADPF 126-MC](#), rel. min. **Celso de Mello**, decisão monocrática, julgamento em 19-12-2007, *DJE* de 1º-2-2008; e, **no mesmo sentido**, STF, [ADPF 204](#), rel. min. **Dias Toffoli**, decisão monocrática, julgamento em 16-12-2009, *DJE* de 1º-2-2010)

Além disso, a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental é a única ação cabível na espécie. De fato, nos moldes do art. 1º, caput, da Lei nº 9.882/99, a ADPF é cabível para “evitar ou reparar lesão a preceito fundamental, resultante de ato do Poder Público”. Como se sabe, a lesão a preceitos fundamentais pode ocorrer tanto por meio de comportamentos comissivos como por condutas omissivas da Administração Pública.

Nesse sentido, Daniel Sarmiento preleciona que:

Cumprir notar, em primeiro lugar, que a lesão a preceito fundamental da Constituição pode resultar de ato omissivo ou comissivo dos Poderes Públicos. [...] Já é tempo de buscar uma solução que, se não resolva, pelo menos possa atenuar esta crônica patologia que caracteriza o constitucionalismo brasileiro. A omissão reiterada dos poderes eleitos legitima o Judiciário a assumir uma postura mais ativa em defesa dos valores fundamentais em que se alicerça a ordem jurídica, cuja observância não pode ficar à disposição das forças políticas hegemônicas do Estado. E a ADPF pode revelar-se um valioso instrumento para este fim[3].

Não se pode mesmo perder de vista que a previsão em nosso ordenamento do instituto da ADPF busca preencher a lacuna que havia no nosso sistema de controle concentrado de constitucionalidade. O requisito da subsidiariedade, previsto no art. 4º, §1º, da Lei nº 9.882/99, há de ser interpretado, portanto, no sentido de assegurar a atualização desse sistema e sua compatibilização com os parâmetros da complexidade da sociedade contemporânea e da evolução dos direitos humanos (especialmente, dos Direitos Econômicos, Sociais, Culturais e Ambientais).

Nesse sentido, merecem destaque as palavras do Min. Celso de Mello:

O exame do precedente que venho de referir (*RTJ* 184/373-374, rel. min. Celso de Mello) revela que o princípio da subsidiariedade não pode -- nem deve -- ser invocado para impedir o exercício da ação constitucional de arguição de descumprimento de preceito fundamental, eis que esse instrumento está vocacionado a viabilizar, numa dimensão estritamente objetiva, a realização jurisdicional de direitos básicos, de valores essenciais e de preceitos fundamentais contemplados no texto da Constituição da República. (...) Daí a prudência com que o Supremo Tribunal Federal deve interpretar a regra inscrita no art. 4º, § 1º, da Lei n. 9.882/99, em ordem a permitir que a utilização dessa nova ação constitucional possa efetivamente prevenir ou reparar lesão a preceito fundamental causada por ato do Poder Público. Não é por outra razão que esta Suprema Corte vem entendendo que a invocação do princípio da subsidiariedade, para não conflitar com o caráter objetivo de que se reveste a arguição de descumprimento de preceito fundamental, supõe a impossibilidade de utilização, em cada caso, dos demais instrumentos de controle normativo abstrato: (...) (STF, [ADPF 126-MC](#), rel. min. **Celso de Mello**, decisão monocrática, julgamento em 19-12-2007, *DJE* de 1º-2-2008.)

Essa foi, aliás, a interpretação conferida ao instituto também no caso da ADPF nº 347. O reconhecimento do estado de coisas inconstitucional no sistema carcerário nacional se fundamenta tanto em condutas comissivas como em condutas omissivas do Poder Público que contribuem historicamente para um superencarceramento.

Também aqui, verificam-se atos deliberados do Poder Público no sentido de descumprir os preceitos fundamentais que asseguram o direito à vida digna e à possibilidade de reprodução física, social, étnica e cultural das comunidades quilombolas, impondo a tais comunidades o risco do extermínio sócio-cultural pela morte massiva dos seus integrantes, especialmente do idosos, que carregam consigo todo o saber tradicional e ancestral.

Em cumprimento ao art. 3º, I, da Lei nº 9.882/99, a peça vestibular indica claramente os preceitos fundamentais que se consideram violados (vide p. 21, item 57 da peça em questão). Nos termos do art. 3º, II, aponta também a série de omissões que caracterizam o descumprimento desses preceitos fundamentais (vide p. 23, item 70 da peça em questão). Apesar das dificuldades da comprovação de condutas omissivas, que se traduziriam nas chamadas provas diabólicas, a peça está nitidamente amparada em estudos técnicos e científicos, satisfazendo, assim, o requisito do inciso III do art. 3º da Lei nº 9.882/99.

Apenas para ilustrar, cumpre destacar a referência ao informe “relativo ao Direito Humano à Alimentação e à Nutrição Adequadas de 2019, sobre Autoritarismo, Negação de Direitos e Fome, produzido pela FIAN Brasil³⁹ destaca que desde 2014 tem havido crescente e contínua redução e desestruturação dos programas de Soberania Alimentar e Nutricional (SAN), tendo se agravado nos governos dos Presidentes Michael Temer e Jair Bolsonaro” (Disponível em: https://fianbrasil.org.br/wp-content/uploads/2019/11/Informe-Dhana-2019_v-final.pdf. Acesso em: 02. set. 2020”.

Do mesmo modo, demonstrou-se, por meio de documento do CONSEA, “a redução orçamentária do Programa de Cestas de Alimentação voltado para os povos indígenas e quilombolas. Em 2014, havia orçamento destinado pela lei orçamentária anual ao programa Distribuição de Alimentos a Grupos Populacionais Tradicionais e Específicos (Cesta de Alimentos) de R\$ 82 milhões, reduzido em 2018 para R\$ 27,4 milhões” (CONSEA. Caderno de debates: Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional + 2. Brasília: Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA), 2018.)

Foi também com base em nota técnica (Documento 7), apresentada pela Universidade de Brasília, a partir de dados antecipados pelo IBGE na Base de Informações sobre Indígenas e Quilombolas, que os peticionantes atestaram os cinco tipos de vulnerabilidade que foram impostos às comunidades quilombolas durante essa pandemia (vide p. 27 e ss., itens 84 e ss. da peça inicial).

Todas essas constatações foram contextualizadas com declarações públicas do Chefe do Poder Executivo, emitidas tanto durante a campanha quanto já no exercício da Presidência. No item 18 da petição inicial, reproduziu-se o discurso do então candidato:

“(…) Entregou-se tanto nossa nação que chegamos a esse ponto. Mas dá pra mudar o nosso país! Isso aqui é só reserva indígena, tá faltando quilombolas... é outra brincadeira. Eu fui num quilombola em Eldorado Paulista... olha, o afrodescendente mais leve lá, pesava sete arrobas... (risos da plateia) não fazem nada! Eu acho que nem pra procriador ele serve mais... (risos da plateia). Mais de um bilhão de reais por ano gastado com eles. Recebem cesta básica e mais material... implementos agrícolas e aí você vai em Eldorado Paulista você compra, arame, de arame de farpado, você compra enxada, pá, picareta, por metade do preço! Vendido em outra cidade vizinha, por quê? Eles revendem tudo baratinho lá, Não querem nada com nada. Esse quilombola era a montante e a jusante do rio Ribeira de Igua, depois foram a jusantes! Pior ainda, afrodescendente ameaçando matar afrodescendente! Porque algumas famílias, requereram e foi concedido e outras famílias de afrodescendentes que tem terra lá tão fora do processo. Olha a que ponto chegamos, um Governo Federal, estimulando a luta de classes. (...) ... se eu chegar lá não vai ter dinheiro pra ONG. Esses inúteis vão ter que trabalhar. Pode ter certeza que se eu chegar lá (Presidência), no que depender de mim, todo mundo terá uma arma de fogo em casa, não vai ter um centímetro demarcado para reserva indígena ou para quilombola. (transcrição própria)” (vide p. 8, item 18 da peça inicial)

No item seguinte (19), a peça relembra que, em 2 de janeiro de 2019, o Presidente Jair Bolsonaro afirmou que o governo pretende “integrar” indígenas e quilombolas, “retomando o discurso assimilacionista, que não respeita a existência do grupo étnico-racial. Segundo ele, 15% do território nacional seria destinado a essa população, que não chega a um milhão de pessoas¹⁵. Em 8 de maio do mesmo ano, o Presidente Jair Bolsonaro afirmou, em entrevista para a Rede TV, que *‘essa coisa do racismo, no Brasil, é coisa rara. O tempo todo jogar negro contra branco, homo contra hétero, desculpa a linguagem, mas já encheu o saco esse assunto’*”.

A indicação do Sr. Sérgio Camargo, que rejeita a força histórica e simbólica de Zumbi dos Palmares, para gerir a própria Fundação Cultural Palmares também é um ato do Poder Executivo que, nesse contexto, não pode ser desprezado.

As violações aos preceitos fundamentais estão, portanto, fundadas em elementos probatórios suficientes para o seu conhecimento pela Suprema Corte.

Por fim, em atenção ao art. 3º, IV, da legislação de regência, é possível perceber também que os pedidos da ADPF nº 742 estão bem delineados (vide p. 65 e ss., itens 223 e ss. da peça inicial).

Imperioso é, portanto, o pleno conhecimento dessa arguição de descumprimento de preceitos fundamentais.

3. DO DIREITO À VIDA DIGNA. VIDAS NEGRAS IMPORTAM.

Superado o juízo de admissibilidade, examinemos, então, a juridicidade e a procedência dos pedidos formulados.

As demandas apresentadas na ADPF serão analisadas, a seguir, em três eixos: **direito à saúde**, **direito à segurança alimentar** e **direito ao território**. Todos esses direitos se relacionam diretamente com o direito fundamental à **vida digna** (art. 5º, caput, c/c art. 1º, III, da Constituição de 1988) e com o direito à possibilidade de reprodução física, social, étnica e cultural das comunidades tradicionais (arts. 215 e 216 também da Constituição de 1988). Esses direitos devem ser garantidos, sem preconceitos de origem raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação (art. 3º, IV, da Constituição)

É certo que o passado/presente escravocrata da sociedade brasileira produziu no subconsciente coletivo uma desvalorização das vidas negras, que se revela, ainda hoje, por meio do racismo estrutural. Como ressalta Silvio Luiz de Almeida:

O racismo é uma decorrência da própria estrutura social (...). Comportamentos individuais e processos institucionais são derivados de uma sociedade cujo racismo é regra e não exceção. O racismo é parte de um processo social que ocorre pelas costas dos indivíduos e lhes parece legado pela tradição. (...) O racismo, como processo histórico e político, cria as condições sociais para que, direta ou indiretamente, grupos racialmente identificados sejam discriminados de forma sistemática[4].

De fato, desumanizados, os corpos negros foram por mais de três séculos mercantilizados, comercializados e descartados sempre que não serviam para a produção de riquezas da elite colonial. A subalternização persiste na contemporaneidade como efeito da colonialidade e se reflete em todas as dimensões da vida negra na sociedade capitalista.

Em que pese a truculência inata à formação da sociedade brasileira, que nos últimos cinco séculos exterminou comunidades indígenas inteiras e eliminou com crueldade milhões de vidas negras, houve sempre espaços de resistência.

Inicialmente chamados de *mucambos*, esses espaços de resistência foram posteriormente denominados de *quilombos* [5]. Como aponta **Toshio Hayama**, apesar de o senso comum delinear o quilombo como uma realidade estática, com história linear e conceitos estanques, os estudos revelam que a trajetória de resistência e vivência negra não se submete à narrativa unívoca, constituindo-se fenômeno complexo com origens e destinos diferentes conforme a realidade e as circunstâncias que condicionavam cada grupo [6].

Fábio Guaraldo Almeida explica que o termo quilombo deriva da palavra bantu *kilombo*, pronunciada no Brasil pelos povos africanos de lunda, ovimbundu, mbundu, kongo, imbangala e outros trazidos como escravos. No Brasil, o termo quilombo é encontrado pela primeira vez em documentos do século XVIII, adaptado pelos portugueses para designarem os lugares onde se concentravam os negros insubmissos ao cativeiro[7].

Com o decreto meramente formal do fim da escravidão, algumas pessoas migraram para a periferia das cidades ou para zonas mais afastadas, formando, então, comunidades de camponeses negros, com fortes vínculos familiares, que são hoje também reconhecidas como comunidades quilombolas[8].

Essas famílias mantiveram, quando e o quanto possível, as tradições e as culturas de seus ancestrais.

O artigo 3º, I, do Decreto n. 6.040, de 07 de fevereiro de 2007, define Povos e Comunidades tradicionais como grupos culturalmente diferenciados e que se reconhecem como tais, que possuem formas próprias de organização social, que ocupam e usam territórios e recursos naturais como condição para sua reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica, utilizando conhecimentos, inovações e práticas gerados e transmitidos pela tradição.

Os Territórios Tradicionais são os espaços necessários a reprodução cultural, social e econômica dos povos e comunidades tradicionais, sejam eles utilizados de forma permanente ou temporária, observado, no que diz respeito aos povos indígenas e quilombolas, respectivamente, o que dispõem os arts. 231 da Constituição e 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e demais regulamentações (art. 3º, II).

Darcy Ribeiro conta a história dos quilombos entrelaçada à história das comunidades indígenas em processos de luta e resistência à empresa escravagista, fundada na apropriação de seres humanos através da violência mais crua e da coerção permanente para redução da humanidade à condição de bem semovente, um animal de carga:

O espantoso é que os índios como os pretos, postos nesse engenho deculturativo, consigam permanecer humanos. Só o conseguem, porém, mediante um esforço inaudito de auto-reconstrução no fluxo do seu processo de desfazimento. Não têm outra saída, entretanto, uma vez que da condição de escravo só se sai pela porta da morte ou da fuga. Portas estreitas, pelas quais, entretanto, muitos índios e muitos negros saíram; seja pela fuga voluntarista do suicídio, que era muito frequente, ou da fuga, mais frequente ainda, que era tão temerária porque quase sempre resultava mortal[9].

Essa é a realidade histórica de subalternização, violência e exploração dos povos de origem africana no Brasil. A luta pela sobrevivência se perpetua até os dias de hoje, seu drama é “a situação paradoxal de quem pode ganhar mil batalhas sem vencer a guerra, mas não pode perder nenhuma. Isso foi o que sucedeu com todos os quilombos, inclusive com o principal deles, Palmares, que resistiu por mais de um século, mas afinal caiu, arrasado, e teve o seu povo vendido, aos lotes, para o sul e para o Caribe”[10].

Estima-se que o tráfico negreiro trouxe de maneira forçada ao Brasil 12 milhões de pessoas[11], submetidos ao trabalho na lavoura e às técnicas de separação para eliminação do patrimônio cultural e religioso. Esse processo de dessubstancialização, escreve **Hayama**, adotado como **política etnocida de Estado**, por outro lado, acabou por aproximar culturalmente o negro do índio. Trágica história de perseguição e violências em comum, que culminou em escravidão de ambos os grupos; e aproximação com o modo de ser indígena gerada pela promoção, pelo Estado, de política de eliminação da memória, tradições, língua e patrimônio cultural africano[12].

Não é difícil, pois, imaginar que, nas comunidades quilombolas contemporâneas, há hoje idosos que carregam consigo tradições milenares, não escritas, e que estão profundamente ameaçados de morrer pela omissão do poder público no enfrentamento da pandemia do coronavírus. Basta, por exemplo, considerar que o decreto formal de encerramento da escravidão é de 1888, e que os escravizados que tinham nessa data 20 anos de idade, se conseguiram sobreviver até 1950, conviveram nessas comunidades camponesas com seus filhos e netos, que ainda hoje estão vivos, compartilhando a sabedoria e a cultura ancestral

O estado de coisas inconstitucional em relação às vidas negras, embora histórico, foi inegavelmente acentuado nos últimos anos e pode ser, nesse período de crise pandêmica, definitivamente consolidado. O projeto de desaparecimento dos negros no Brasil parece pretender beneficiar-se da pandemia para, cínica e cruelmente, concretizar-se, com a **necropolítica do “deixar-morrer”**.

Abdias Nascimento, há anos, alertou para existência desse projeto:

Sob a lógica desse processo, os negros do Brasil só têm uma opção: desaparecer. Seja aniquilados pela força compulsória da miscigenação e da assimilação, ou através da ação direta da morte pura e simples. É assombroso comprovar que uma dinâmica fatal de erradicação vem ceifando vidas negras, ininterruptamente, há quatro séculos[13].

O mesmo autor ressalta, por outro lado, que, “apesar dessa espada sinistra suspensa sobre sua cabeça, o negro jamais desfaleceu, nunca perdeu a esperança e a energia, sempre esteve alerta à menor chance de recapturar os fios rompidos de sua própria história”[14].

Esta Arguição de Descumprimento de Preceitos Fundamentais reflete, pois, o brado de quem resiste e insiste em não perder a esperança nas vias de solução não violenta do extermínio, confiando, ainda, nas instituições nacionais. É preciso, pois, garantir-lhes a resposta justa e socialmente adequada, preservando, assim, a integridade da ordem constitucional.

4. A PANDEMIA DO COVID-19 E O DIREITO À SAÚDE DAS COMUNIDADES QUILOMBOLAS

Os demandantes afirmam que as comunidades quilombolas enfrentam uma particular “vulnerabilidade infraestrutural relativa à saúde” e também uma “vulnerabilidade estrutural relativa ao saneamento básico”. Chamam a atenção para o fato de que “o resultado da pandemia de Covid-19 nos territórios quilombolas é alarmante, sobretudo pelas condições socioeconômicas e a precariedade na assistência à saúde nessas localidades. Há preocupação especial com a população mais idosa, sujeitos que possuem particular importância para essas comunidades, posto que são eles e elas que promovem a transferência da memória e da cultura aos mais jovens, garantindo a reprodução étnica, social e cultural dessas comunidades” (p. 22 da peça inicial).

Sustentam que há uma evidente relação entre a omissão do Poder Executivo e o maior impacto da pandemia de Covid-19 sobre as comunidades quilombolas.

Efetivamente, mesmo diante de um cenário de mais de 135.000 mortos em todo o país e da interiorização da transmissão, após seis meses desde a primeira notificação, não foi ainda assegurado às comunidades quilombolas um plano emergencial de contingência à Covid-19 que seja adequado às vulnerabilidades territoriais, socioeconômicas, estruturais e epidemiológicas desse segmento populacional.

No que tange à caracterização do comportamento violador de preceitos fundamentais, a CONAQ e os demais peticionantes listaram as seguintes omissões:

- (i) ausência de monitoramento, divulgação pública e regular dos casos envolvendo quilombolas infectados;
- (ii) ausência de monitoramento, divulgação pública e regular de óbitos entre quilombolas;
- (iii) ausência de plano governamental destinado ao combate aos efeitos da Covid-19 nos quilombos;
- (iv) violações ao direito de realizar isolamento social comunitário como medida de autoproteção;
- (v) ausência de medidas governamentais de apoio à proteção sanitária-territorial por meio do fornecimento de equipamentos de proteção individual;
- (vi) ausência de medidas de proteção da posse tradicional quilombola durante a pandemia, gerando riscos de deslocamentos forçados coletivos dessas comunidades em período de máxima vulnerabilidade;
- (vii) ausência de instância institucional de Estado no âmbito do Poder Executivo Federal voltada à consulta e participação da entidade representativa nacional quilombola;
- (viii) ausência de medidas de busca da equidade diante do acesso em menor escala a políticas públicas destinadas a toda a população, a exemplo do acesso ao auxílio emergencial;
- (ix) ausência de ações em escala e com regularidade minimamente eficazes que viabilizem segurança alimentar e nutricional, a exemplo da distribuição de sementes, outros insumos agrícolas e cestas básicas.

Os requerentes citam, ainda, estudo baseado no Censo Demográfico de 2010 que revela “que **os municípios com localidades quilombolas possuem o maior índice de inadequabilidade no saneamento, correspondendo a 23,59% dos domicílios**, enquanto nos municípios sem localidades quilombolas, a inadequabilidade está presente em 18% dos domicílios” (p. 28 da peça inicial). Indicam também relatório que aponta que, **dentre os 1.672 municípios com localidades quilombolas, 46 não possuem nenhum médico do SUS**, 67 possuíam apenas um médico do SUS e 619 entre 2 e 10 médicos do SUS. Em 745 municípios (44%), há um médico do SUS para mais de 1.000 habitantes.

Merece destaque também o fato de que, dentre os 1.672 municípios com incidência quilombola, **1.485 (89%) não possuem leitos de UTL**.

Como mencionado na petição inicial:

De acordo com o boletim epidemiológico nº 28 do Ministério da Saúde, de 26 de agosto de 2020, o percentual de óbitos de pessoas negras com COVID-19 corresponde a 41% do total de óbitos. Número que está longe de expressar o contexto real dos efeitos da pandemia nessa população, já que prevalece a ausência de notificação do critério raça/cor/etnia em mais de 25% do total de óbitos (vide p. 6, item 14 da petição inicial).

A ausência de notificação do critério raça/cor/etnia e das condições socioeconômicas revela a falta de preocupação do poder público em produzir dados que possam compreender, de forma mais individualizada, a realidade da população negra no cenário da pandemia. A postura omissa do poder público, evidenciada pela produção generalista de dados relacionados às condições de saúde população negra, impacta diretamente na promoção de políticas públicas voltada para saúde das CRQs e no cumprimento das metas estabelecidas na Portaria nº 992, de maio de 2009, que instituiu a Política Nacional de Saúde Integral da População Negra. Esta elenca como um dos objetivos específicos da política a garantia e a ampliação do “acesso da população negra do campo e da floresta, em particular as populações quilombolas, às ações e aos serviços de saúde” (vide p. 44, item 143 da petição inicial).

A omissão estatal é tanta que a CONAQ, de forma autônoma e em parceria com o Instituto Socioambiental, passou a realizar o levantamento dos casos de Covid-19, suspeitos e confirmados, e os óbitos decorrentes por Estado em relação aos quilombos, a partir do Observatório da Covid-19 nos Quilombos (vide p. 45, item 147 da petição inicial).

A Comunidade Quilombola Conceição das Crioulas, localizada no município de Salgueiro/PE, era, por exemplo, até o dia 18 de maio de 2020, a comunidade quilombola com o maior número de casos diagnosticados de Covid-19. Lá também foi registrado um óbito relacionado a essa pandemia.

As entidades peticionantes também destacam que, embora exista um orçamento direcionado ao financiamento de políticas públicas para comunidades quilombolas, uma nota técnica, realizada em 31 de agosto de 2020, pelo Instituto de Estudos Socioeconômicos (Inesc) (vide p. 7, item 16 da petição inicial), demonstra a precária situação das ações de enfrentamento à Covid-19 em relação à população quilombola, alertando para o fato de que os quilombolas não são destinatários de uma política pública de saúde específica, estando subsumidos no orçamento geral do SUS, que teve subfinanciamento de R\$ 20 bilhões em 2020 (vide p. 8, item 17 da petição inicial).

De fato, a realidade da saúde das CRQs em todo o país revela uma omissão inconstitucional. No Projeto SER Quilombola, por exemplo, identificou-se que a grande maioria das comunidades alcançadas pelo Projeto não dispõe de postos de saúde em seus territórios ou programas que ofereçam assistência de saúde às comunidades, além de enfrentarem péssimas condições de deslocamentos em estradas para obterem acesso aos serviços públicos de saúde.

O Projeto SER Quilombola produziu dados que revelam mesmo a vulnerabilidade infraestrutural em saúde das CRQs. Como já mencionado, ao longo dos meses de abril, maio e agosto de 2020, o Projeto conseguiu ouvir 103 CRQs. Durante a pandemia, levando em consideração as comunidades contactadas, apenas 3 comunidades foram contempladas com o fornecimento de kits de higiene pelos Poderes Públicos estadual e municipal, o que representa apenas 2,91% das 103 CRQs.

Outro ponto preocupante é o que se infere do relato do Sr. Bartolomeu Florêncio, liderança da Comunidade Quilombola Primavera, localizada no município de São Bento do Una/PE. Por ligação telefônica, ele relatou:

“A Comunidade tem água atualmente por conta da chuva na região, mas se não fosse isso, a situação estaria complicada. Muita gente retira dinheiro do Bolsa Família para comprar água. Muitas vezes, a água não é potável nem limpa”.

Em outro momento, na mesma ligação, ele diz:

“Aqui na Comunidade Primavera muitas casas não possuem banheiro e o esgoto é à céu aberto”.

Sabe-se que a água potável, alçada à condição de direito fundamental, é elemento indispensável na prevenção do COVID-19, sendo, contudo, escassa em diversas comunidades quilombolas. O relato do Sr. Bartolomeu Florêncio retrata a realidade da maioria das comunidades do Estado de Pernambuco contactadas pelo SER Quilombola até o presente momento.

De acordo com os dados já coletados pelo referido Projeto, de 103 CRQs em 41 municípios de PE, apenas 51,4% delas, ou seja, 53 CRQs possuem alguma fonte de água potável. No entanto, isso não significa dizer

que todas as 53 possuem água encanada, pois, dentre as fontes de água, o Projeto considerou também a existência de poços artesianos e/ou cacimbas (reservatórios de água da chuva). As outras 50 CRQs que não possuem água potável ou fontes alternativas de acesso à água dependem de carros-pipa do Exército brasileiro ou privados (custeados com recursos individuais ou das associações). Neste sentido, o Projeto SER Quilombola constatou que, das 103 CRQs contatadas, apenas 46 são cadastradas no Programa Carro-Pipa do Exército brasileiro, o que corresponde a 44,6%. Estar cadastrada no Programa Carro-Pipa do Exército brasileiro não significa necessariamente que a CRQ dispõe de fornecimento regular de água, mais uma omissão estatal.

O quadro revela, de fato, um descumprimento manifesto dos preceitos fundamentais que asseguram o direito à saúde.

Sabe-se que a saúde é direito de todos, inerente à vida, matriz de todos os demais direitos constitucionais. No marco da Constituição de 1988, o Estado tem o dever de prover condições indispensáveis ao seu pleno exercício. O art. 196 da Constituição Federal reservou um lugar de destaque para a saúde, tratando-a de modo inédito no constitucionalismo brasileiro:

Art. 196. **A saúde é direito de todos e dever do Estado**, garantindo mediante políticas sociais e econômicas que visem à **redução do risco de doença e** de outros agravos e ao **acesso universal igualitário** às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação.

É cediço que o art. 198 da Carta de 1988 instituiu no Brasil um sistema de saúde público e universal, o Sistema Único de Saúde (SUS), garantindo que o acesso à saúde para os brasileiros não seria uma exclusividade de classes sociais mais abastadas.

O Poder Legislativo estabeleceu, ainda, as normas que conferem contornos concretos à forma de implementação da política pública de saúde. Nesse sentido, o art. 2º, caput e §1º, da Lei nº 8.080/90 determina que:

Art. 2º A saúde é um direito fundamental do ser humano, devendo o Estado prover as condições indispensáveis ao seu pleno exercício.

§ 1º O dever do Estado de garantir a saúde consiste na formulação e execução de políticas econômicas e sociais que visem à redução de riscos de doenças e de outros agravos e no estabelecimento de condições que assegurem acesso universal e igualitário às ações e aos serviços para a sua promoção, proteção e recuperação.

As diretrizes e os princípios que devem orientar esse conjunto de ações e serviços de saúde estão também prescritos na lei federal e não podem ser simplesmente ignorados pelo gestor público. É o art. 7º da Lei nº 8.080/90 que os estabelece. Confira-se:

Art. 7º As ações e serviços públicos de saúde e os serviços privados contratados ou conveniados que integram o Sistema Único de Saúde (SUS), são desenvolvidos de acordo com as diretrizes previstas no [art. 198 da Constituição Federal](#), obedecendo ainda aos seguintes princípios:

I - universalidade de acesso aos serviços de saúde em todos os níveis de assistência;

II - integralidade de assistência, entendida como conjunto articulado e contínuo das ações e serviços preventivos e curativos, individuais e coletivos, exigidos para cada caso em todos os níveis de complexidade do sistema;

III - preservação da autonomia das pessoas na defesa de sua integridade física e moral;

IV - igualdade da assistência à saúde, sem preconceitos ou privilégios de qualquer espécie;

[...]

X - integração em nível executivo das ações de saúde, meio ambiente e saneamento básico;

XI - conjugação dos recursos financeiros, tecnológicos, materiais e humanos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios na prestação de serviços de assistência à saúde da população;

XII - capacidade de resolução dos serviços em todos os níveis de assistência;

Perceba-se que o Legislador fixou parâmetros mínimos de provimento do direito fundamental à saúde. O Poder Executivo não pode, portanto, fornecer condições diversas das indispensáveis ao pleno exercício do direito à saúde. Não se trata de ato discricionário do Poder Público. **Ninguém é eleito para matar ou deixar morrer a população. Não há mandato popular que se legitime no descumprimento escancarado do texto constitucional.**

A discussão sobre a possibilidade do controle jurisdicional das omissões abusivas do Poder Público já foi superada pelos Tribunais Superiores. Essa questão foi, por exemplo, objeto de tese firmada no julgamento de Recurso Extraordinário com Repercussão Geral. É o Tema 793:

Tema 793 - Os entes da federação, em decorrência da competência comum, são solidariamente responsáveis nas demandas prestacionais na área da saúde, e diante dos critérios constitucionais de descentralização e hierarquização, compete à autoridade judicial direcionar o cumprimento conforme as regras de repartição de competências e determinar o ressarcimento a quem suportou o ônus financeiro. (RE 855178)

Esse entendimento já havia sido assentado pelo Plenário dessa Suprema Corte, no julgamento da Suspensão de Segurança 3.355, Rel. Min. Gilmar Mendes, no sentido de que o tratamento médico adequado aos necessitados se insere no rol dos deveres do Estado, sendo responsabilidade solidária dos entes federados, podendo figurar no polo passivo qualquer um deles em conjunto ou isoladamente. Confira-se a ementa do julgado em que se faz expressa referência à superação do debate sobre a Separação de Poderes:

Suspensão de Segurança. Agravo Regimental. Saúde pública. Direitos fundamentais sociais. Art. 196 da Constituição. Audiência Pública. Sistema Único de Saúde SUS. Políticas públicas. Judicialização do direito à saúde. Separação de poderes. Parâmetros para solução judicial dos casos concretos que envolvem direito à saúde. Responsabilidade solidária dos entes da Federação em matéria de saúde. Fornecimento de medicamento: Clopidogrel 75 mg. Fármaco registrado na ANVISA. Não comprovação de grave lesão à ordem, à economia, à saúde e à segurança pública. Possibilidade de ocorrência de dano inverso. Agravo regimental a que se nega provimento (STA 175-AgR, Rel. Min. Gilmar Mendes, Plenário, DJe 30/4/2010).

A **Convenção nº 169 da OIT** também prescreve normas especiais para a **proteção à saúde das Comunidades Tradicionais.**

O art. 4.1 da Convenção nº 169 da OIT cria para os Estados signatários o dever de adoção de medidas especiais necessárias para salvaguardar as pessoas que integram as comunidades tradicionais. Confira-se:

Artigo 4º

1. Deverão ser adotadas as **medidas especiais** que sejam necessárias para **salvaguardar as pessoas**, as instituições, os bens, as culturas e o meio ambiente dos povos interessados.

Do mesmo modo, o art. 7.2 assegura o caráter prioritário da melhoria do nível de saúde dos povos originários nos planos de desenvolvimento econômico, *in verbis*:

Artigo 7º

1. Os povos interessados deverão ter o direito de **escolher suas, próprias prioridades** no que diz respeito ao processo de desenvolvimento, na medida em que ele afete as suas vidas, crenças, instituições e bem-estar espiritual, bem como as terras que ocupam ou utilizam de alguma forma, e de controlar, na medida

do possível, o seu próprio desenvolvimento econômico, social e cultural. Além disso, esses povos deverão participar da formulação, aplicação e avaliação dos planos e programas de desenvolvimento nacional e regional suscetíveis de afetá-los diretamente.

2. A melhoria das condições de vida e de trabalho e **do nível de saúde** e educação dos povos interessados, com a sua participação e cooperação, **deverá ser prioritária** nos planos de desenvolvimento econômico global das regiões onde eles moram. Os projetos especiais de desenvolvimento para essas regiões também deverão ser elaborados de forma a promoverem essa melhoria.

Por fim, o art. 25 dessa Convenção garante a disponibilização aos povos tradicionais serviços de saúde adequados a fim de que possam gozar do nível máximo possível de saúde física e mental. Confira-se:

Artigo 25

1. Os governos deverão zelar para que sejam colocados à disposição dos povos interessados serviços de saúde adequados ou proporcionar a esses povos os meios que lhes permitam organizar e prestar tais serviços sob a sua própria responsabilidade e controle, a fim de que possam gozar do nível máximo possível de saúde física e mental.

2. Os serviços de saúde deverão ser organizados, na medida do possível, em nível comunitário. Esses serviços deverão ser planejados e administrados em cooperação com os povos interessados e levar em conta as suas condições econômicas, geográficas, sociais e culturais, bem como os seus métodos de prevenção, práticas curativas e medicamentos tradicionais.

3. O sistema de assistência sanitária deverá dar preferência à formação e ao emprego de pessoal sanitário da comunidade local e se centrar no atendimento primário à saúde, mantendo ao mesmo tempo estreitos vínculos com os demais níveis de assistência sanitária.

4. A prestação desses serviços de saúde deverá ser coordenada com as demais medidas econômicas e culturais que sejam adotadas no país.

Portanto, por estarem amparadas nos preceitos constitucionais e convencionais, devem mesmo ser providas as medidas requeridas na petição inicial, relacionadas à **notificação dos casos de Covid-19 confirmados entre quilombolas (art. 15, III, Lei 14.021/2020); à proteção territorial e prevenção ao contágio, para o fortalecimento das medidas autônomas de isolamento social comunitário; e também para formulação, implementação e monitoramento do Plano Nacional de Combate aos Efeitos da Pandemia de Covid-19 nas comunidades quilombolas e do Grupo de Trabalho Para Enfrentamento aos Efeitos da Covid-19 nas Comunidades Quilombolas.**

5. A PANDEMIA DO COVID-19 E A SEGURANÇA ALIMENTAR DAS COMUNIDADES QUILOMBOLAS

A petição inicial destaca a Pesquisa de Avaliação da Situação de Segurança Alimentar e Nutricional em Comunidades Quilombolas Tituladas, que evidencia que os quilombos, mesmo em territórios já titulados, vivenciam situações de preocupante insegurança alimentar. O trabalho aponta para a conclusão de que 55,6% dos adultos quilombolas ficam um dia todo sem comer ou só fazem uma refeição no dia por ausência de alimentos na residência.

Nesse contexto, as ações governamentais, ao invés de progredirem, retrocedem ao nível da completa omissão. Conforme narram os autores, apesar de existir no âmbito do Ministério da Cidadania ação específica para distribuição de alimentos para povos e comunidades tradicionais, dos R\$7,3 milhões autorizados, foram utilizados apenas R\$364 mil. A Fundação Palmares não possui nenhuma rubrica orçamentária específica para quilombolas e o Ministério da Mulher, Família e Direitos Humanos não executou sequer um real para a distribuição de alimentos.

Entre 2017 e 2020, os recursos orçamentários destinados à execução da ação de distribuição de cestas de alimentos para populações tradicionais foram drasticamente reduzidos em 82,5%, segundo dados do Portal

da Transparência.

Esses dados são corroborados por informações do próprio Governo Federal. Conforme apurado no bojo do Processo de Assistência Jurídica Coletiva n. 2020/026-01492, que originou a Ação Civil Pública n. 50237088420204047100, o Ministério da Cidadania, por meio da Nota Técnica n. 15/2020 (anexa), realçou que a Distribuição de Alimentos a Grupos Populacionais Tradicionais e Específicos vem apresentando redução de seu orçamento nos últimos anos, o que obrigou a redução do público beneficiário. **Destacou que somente no ano de 2020, segundo a Lei Orçamentária Anual houve uma redução de 76% da verba em relação ao ano de 2019 e, diante da expressiva redução do orçamento, não seria possível manter os atendimentos regulares aos quilombolas atendidos pela Fundação Cultural Palmares.**

No Estado do Rio Grande do Sul, por exemplo, em 2019 foram distribuídas 2.936 cestas básicas (50.316 Kg de alimentos), mas em 2020, em plena pandemia, o Ministério da Cidadania informou na Nota Técnica que não haveria entrega de alimentos em razão da alegada falta de recursos.

Como visto, os órgãos do Poder Executivo julgam que, dentro do espaço de discricionariedade administrativa, caberia a omissão no que diz respeito ao dever prestacional correlato à segurança alimentar e nutricional do grupo vulnerável dos quilombolas e dos povos tradicionais de matriz africana. O direito que violam interliga-se ao direito à vida, à saúde, à integridade física e mental, motivo pelo qual o não fazer do Estado significa o atentado a direitos de primeira dimensão de eficácia plena e aplicabilidade imediata.

Não se trata de norma programática sujeita à implementação progressiva de acordo com as possibilidades. Dentro de um modelo democrático de gestão pública, a preservação do mínimo existencial de grupos historicamente subalternizados é dever de primeira dimensão, em face do qual não se pode opor a alegação da “reserva do possível”.

Atento a essa origem comum de desigualdades históricas, o legislador constituinte fez talhar na Carta da República princípio de especial proteção às comunidades quilombolas, reconhecendo como patrimônio cultural brasileiro os documentos e os sítios detentores de reminiscências históricas dos antigos quilombos (art. 216, §5º), bem como reconhecendo a propriedade definitiva das terras ocupadas por comunidades quilombolas, cabendo ao Estado a emissão dos títulos respectivos (**art. 68, ADCT**).

Sobre o dispositivo, o Supremo Tribunal Federal já assentou se tratar de norma de eficácia plena e aplicabilidade imediata. No julgamento da **ADI n. 3239**, apontou que:

O compromisso do Constituinte com a construção de uma sociedade livre, justa e solidária e com a redução das desigualdades sociais (art. 3º, I e III, da CF) conduz, no tocante ao reconhecimento da propriedade das terras ocupadas pelos remanescentes das comunidades dos quilombos, à convergência das dimensões da luta pelo reconhecimento – expressa no fator de determinação da identidade distintiva de grupo étnico-cultural – e da demanda por justiça socioeconômica, de caráter redistributivo – compreendida no fator de medição e demarcação das terras (STF – ADI n. 3239/DF – Tribunal Pleno – Rel. Min. Rosa Weber – Dje 01.02.2019).

Aproximando a análise do caso concreto, a realidade das comunidades quilombolas na pandemia da COVID-19, muitas delas ainda privadas do acesso à terra, impõe a obrigação de ação positiva dos entes federados como forma de proteção ao patrimônio cultural brasileira. A vida, a saúde, a integridade física, psicológica e moral dos quilombolas e dos povos tradicionais são direitos, por si só, já bastariam à tutela mandamental em face do Estado. A esses direitos se agrega essa dimensão constitucional de efetivação da justiça transicional e da adoção de ações afirmativas enquanto não se verifica um estágio de igualdade material na sociedade brasileira.

Nesse viés, Daniel Sarmiento acentua que o próprio texto constitucional operou a afetação das terras ocupadas pelos quilombolas a uma finalidade pública de máxima relevância, eis que relacionada a direitos fundamentais de uma minoria étnica vulnerável: o seu uso, pelas próprias comunidades, de acordo com os seus costumes e tradições, de forma a garantir a reprodução física, social, econômica e cultural^[15].

Além do texto constitucional, a exigibilidade do direito ao mínimo existencial e o dever de máxima proteção dos quilombolas e dos povos tradicionais de matriz africana ainda encontram base na **Convenção Americana de Direitos Humanos** e dos **Pactos Internacionais dos Direitos Civis, Políticos, Econômicos, Sociais e Culturais**, todos internalizados no ordenamento jurídico nacional, uma vez que **o**

direito de estar livre da fome é um desdobramento do direito à vida, à saúde e à integridade física, psíquica e moral.

O Estado Democrático brasileiro tem como fundamento, matriz existencial, a dignidade da pessoa humana (art. 1º, III, Constituição Federal). Também na Carta da República se definem como objetivos fundamentais:

I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;

II - garantir o desenvolvimento nacional;

III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;

IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

Entre os direitos fundamentais garantidos aos indivíduos está a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade (art. 5º, CRFB). O artigo 6º prevê dentre os direitos sociais, o direito à alimentação, nos termos da Constituição. Nada obstante, a alimentação é entendida como um direito social no que diz respeito à sua forma coletiva de implementação; isso porque, quando se está diante de uma pessoa privada de se alimentar, em verdade, tal direito mescla-se ao direito à vida e à integridade pessoal uma vez que **o ato de comer é uma condição biológica necessária para a vida.**

Nesse cenário, **a alimentação integra o núcleo duro da dignidade humana e, por isso, é aspecto indissociável do mínimo existencial.** Sem alimentos, não existimos.

O **Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais**, internalizado no ordenamento brasileiro a partir do Decreto n. 591/199, com força normativa materialmente constitucional (art. 5º, §2º, CRFB), fixa em seu artigo 11 que:

ARTIGO 11

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

2. Os Estados Partes do presente Pacto, **reconhecendo o direito fundamental de toda pessoa de estar protegida contra a fome**, adotarão, individualmente e mediante cooperação internacional, as medidas, inclusive programas concretos, que se façam necessárias para:

a) Melhorar os métodos de produção, conservação e distribuição de gêneros alimentícios pela plena utilização dos conhecimentos técnicos e científicos, pela difusão de princípios de educação nutricional e pelo aperfeiçoamento ou reforma dos regimes agrários, de maneira que se assegurem a exploração e a utilização mais eficazes dos recursos naturais;

b) Assegurar uma repartição equitativa dos recursos alimentícios mundiais em relação às necessidades, levando-se em conta os problemas tanto dos países importadores quanto dos exportadores de gêneros alimentícios.

O **Protocolo de San Salvador**, internalizado no ordenamento jurídico nacional a partir do Decreto n. 3.321/1999, com força normativa materialmente constitucional (art. 5º, §2º, CRFB), assegura que:

Artigo 12

Direito à Alimentação

1. Toda pessoa tem direito a nutrição adequada, que lhe assegure a possibilidade de gozar do mais alto nível de desenvolvimento físico, emocional e intelectual.

2. A fim de tornar efetivo esse direito e de eliminar a desnutrição, os Estados-Partes comprometem-se a aperfeiçoar os métodos de produção, abastecimento e distribuição de alimentos, para o que se comprometem a promover maior cooperação internacional com vistas a apoiar as políticas nacionais referentes à matéria.

A **Declaração de Roma, de 1996**, reafirma o direito de todos a terem acesso a alimentos seguros e nutritivos, em consonância com o direito a uma alimentação adequada e com o direito fundamental de todos a não sofrer a fome. Entre os compromissos assumidos pelos Estados no âmbito da Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (da qual o Brasil é país-membro), estão a realização de uma segurança alimentar ao alcance de todos e a prevenção e a preparação para enfrentar as catástrofes naturais e emergências de origem humana, bem como fazer face às necessidades provisórias e urgentes de alimentos.

No **objetivo 1.4 da Declaração** consta expressamente o compromisso de encorajar a solidariedade a nível nacional e promover a igualdade de oportunidades para todos, a todos os níveis, na vida econômica, política e social, particularmente no que diz respeito aos grupos e pessoas vulneráveis.

O **Pacto de Milão sobre Política de Alimentação Urbana**, de 2015, do qual o Brasil também é parte integrante, consigna em suas ações:

1. Trabalharemos para desenvolver sistemas alimentares que sejam inclusivos, resilientes, seguros e marcados pela diversidade, que providenciem alimentação economicamente acessível e saudável a todas as pessoas, numa abordagem assente nos direitos humanos, que minimize o desperdício e conserve a biodiversidade, permitindo a adaptação e a mitigação dos impactos das alterações climáticas;

13. Usar transferências de fundos, de alimentação e outras formas e sistemas de proteção social (bancos alimentares, cantinas sociais, cozinhas comunitárias, etc.) de modo a permitir acesso a comida saudável às populações vulneráveis, tendo em conta as crenças específicas, cultura, tradições, hábitos de dieta, preferências das diferentes comunidades, como condições para uma vida digna, evitando marginalização adicional.

A **Lei n. 10.689/2003**, que cria o Programa Nacional de Acesso à Alimentação, define a segurança alimentar e nutricional como a garantia da pessoa humana ao acesso à alimentação todos os dias, em quantidade suficiente e com a qualidade necessária (art. 1º, §1º).

A premissa basilar é a interconexão entre o direito à segurança alimentar, no sentido de estar livre da fome, o direito à vida e o direito à saúde. Esses direitos se congregam enquanto condições vitais e indispensáveis ao bem-estar físico, psíquico e moral. A desnutrição acarreta diversos problemas de saúde, muitos deles relacionados à baixa imunidade, justamente uma das características que potencializa o risco de infecção pelo novo Coronavírus.

No campo da saúde alimentar, o **Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN)** apresenta como diretriz a promoção, **universalização** e coordenação das **ações de segurança alimentar e nutricional voltadas para quilombolas e demais povos e comunidades tradicionais**, povos indígenas e assentados da reforma agrária (art. 3º, IV, Decreto n. 7.272/2010).

Constitui objetivo específico do PNSAN promover sistemas sustentáveis de base agroecológica, de produção e distribuição de alimentos que respeitem a biodiversidade e fortaleçam a agricultura familiar, os povos indígenas e as **comunidades tradicionais** e que assegurem o consumo e o acesso à alimentação adequada e saudável, respeitada a diversidade da cultura alimentar nacional (art. 4º, III) e a segurança alimentar e nutricional dos povos indígenas, **quilombolas, demais povos e comunidades tradicionais** configura temática obrigatória do Plano Nacional (art. 22, XIV).

Nessa quadra, o artigo 2º, da **Lei n. 11.346/2006** assevera que a alimentação adequada é direito fundamental do ser humano, inerente à dignidade da pessoa humana e indispensável à realização dos direitos consagrados na Constituição Federal, **devendo o poder público adotar as políticas e ações que se façam necessárias para promover e garantir a segurança alimentar e nutricional da população**. Por isso, **é dever do poder público respeitar, proteger, promover, prover, informar, monitorar, fiscalizar e avaliar a realização do direito humano à alimentação adequada, bem como garantir os mecanismos para sua exigibilidade (art. 2º, §2º)**.

A segurança alimentar e nutricional abrange a ampliação das condições de acesso aos alimentos por meio da produção, em especial da agricultura tradicional e familiar, do processamento, da industrialização, da comercialização, incluindo-se os acordos internacionais, do abastecimento e da distribuição de alimentos, incluindo-se a água, bem como das medidas que mitiguem o risco de escassez de água potável, da geração de emprego e da redistribuição da renda (art. 4º, I, Lei n. 11.346). Ademais, o **Sistema Nacional de Segurança Alimentar (SISAN)** é integrado por um conjunto de órgãos e entidades da União, dos Estados,

do Distrito Federal e dos Municípios e entidades privadas, de modo que a realização dos princípios e objetivos do SISAN depende de uma ação articulada para cumprimento do **dever solidário** entre os entes integrantes.

Vale ressaltar que o artigo 8º, I, prevê como princípio do SISAN a **universalidade e equidade no acesso à alimentação adequada**, sem qualquer espécie de discriminação, ao que se alia à diretriz de conjugar medidas diretas e imediatas de garantia de acesso à alimentação adequada, com ações que ampliem a capacidade de subsistência autônoma da população (**art. 9º, IV, Lei n. 11.346/2006**).

No contexto da pandemia da COVID-19, a Lei n. 13.979/2020, estabelece a possibilidade de as autoridades adotarem, no âmbito de suas competências, a requisição de bens e serviços de pessoas naturais e jurídicas, com indenização posterior (art. 3º, VII). O artigo 4º da Lei, por sua vez, dispensa a licitação para aquisição de bens, serviços, inclusive de engenharia, e insumos destinados ao enfrentamento da emergência de saúde pública internacional decorrente do coronavírus. O atendimento à população em estado de vulnerabilidade configura atividade essencial (art. 3º, II), mormente em um cenário no qual, conforme os relatos que chegaram a esta Defensoria, muitas famílias quilombolas **estão passando fome em decorrência da falta de alimentos**.

Desse modo, como serviço essencial, as ações de implementação da segurança alimentar e nutricional das comunidades quilombolas não poderiam ter sofrido solução de continuidade. Ressalte-se que, conforme Nota Técnica do Ministério da Cidadania, **essa interrupção da atividade essencial foi programada**, na medida em que o Estado reduziu em 76% os recursos para a Ação de Distribuição de Alimentos.

Essa realidade deixar de observar que cabe ao Poder Público a prática de atos administrativos no estado de calamidade visando a preservação das condições existenciais mínimas de vida e integridade dos grupos vulneráveis. Vale notar o que dispõe a **Lei n. 9.077/1995**:

Art. 1º É o Poder Executivo autorizado a doar estoques públicos de alimentos, in natura ou após beneficiamento, diretamente às populações carentes, objetivando o combate à fome e à miséria, bem como às populações atingidas por desastres, quando caracterizadas situações de emergência ou estado de calamidade pública, mediante proposta conjunta do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, do Ministério da Integração Nacional e da Casa Civil da Presidência da República.

[..]

Art. 4º Nos casos que venham a requerer a pronta e efetiva ação governamental, como os de calamidade pública e situação de emergência, as doações serão realizadas observando-se a legislação sobre o Sistema Nacional de Defesa Civil.

Art. 5º A distribuição dos alimentos será integrada às ações do Programa Comunidade Solidária e será feita pelas Prefeituras Municipais e pelos Comitês Municipais da Ação da Cidadania no Combate à Fome e à Miséria, admitindo-se a possibilidade de participação das Forças Armadas.

Ainda, a **Lei n. 10.696/2003** instituiu o **Programa de Aquisição de Alimentos**, compreendendo as seguintes finalidades (art. 19):

I - incentivar a agricultura familiar, promovendo a sua inclusão econômica e social, com fomento à produção com sustentabilidade, ao processamento de alimentos e industrialização e à geração de renda;

II - incentivar o consumo e a valorização dos alimentos produzidos pela agricultura familiar;

III - promover o acesso à alimentação, em quantidade, qualidade e regularidade necessárias, das pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional, sob a perspectiva do direito humano à alimentação adequada e saudável;

IV - promover o abastecimento alimentar, que compreende as compras governamentais de alimentos, incluída a alimentação escolar;

V - constituir estoques públicos de alimentos produzidos por agricultores familiares;

VI - apoiar a formação de estoques pelas cooperativas e demais organizações formais da agricultura familiar; e

VII - fortalecer circuitos locais e regionais e redes de comercialização.

§ 1º Os recursos arrecadados com a venda de estoques estratégicos formados nos termos deste artigo serão destinados integralmente às ações de combate à fome e à promoção da segurança alimentar e nutricional.

Regulamentado a partir do **Decreto n. 7.775/2012**, o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) possui como finalidade a promoção do acesso à alimentação, em quantidade, qualidade e regularidade necessárias, às pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional, sob a perspectiva do direito humano à alimentação adequada e saudável (art. 2º, III).

O artigo 5º também permite a aquisição de alimentos com dispensa do procedimento licitatório, que devem ser destinados para o consumo de pessoas ou famílias em situação de insegurança alimentar e nutricional e para o abastecimento da rede socioassistencial (art. 9º). O parágrafo 2º do artigo 9º expressamente prevê que:

§ 2º A população em situação de insegurança alimentar e nutricional decorrente de situações de emergência ou calamidade pública, reconhecidas nos termos do disposto na Lei nº 12.340, de 1º de dezembro de 2010, poderá ser atendida, no âmbito do PAA, em caráter complementar e articulado à atuação da Secretaria Nacional de Defesa Civil do Ministério do Desenvolvimento Regional.

A execução do PAA observa, dentre as modalidades, a **compra com doação simultânea**, definida como “compra de alimentos diversos e doação simultânea às unidades receptoras e, nas hipóteses definidas pelo GGPAA, diretamente aos beneficiários consumidores, com o objetivo de atender a demandas locais de suplementação alimentar de pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional” (art. 17, I, Decreto n. 7.775/2012), bem como a **compra institucional** como “a compra da agricultura familiar, por meio de chamada pública, para o atendimento de demandas de gêneros alimentícios ou de materiais propagativos, por parte de órgão comprador e, nas hipóteses definidas pelo GGPAA, para doação aos beneficiários consumidores” (art. 17, V, Decreto n. 7.775/2012).

Existe, pois, uma **pléiade de instrumentos normativos** de execução da política pública de fornecimento de alimentação aos grupos vulneráveis durante o estado de calamidade pública que vivenciamos, notadamente às comunidades quilombolas afetadas pelo desabastecimento de gêneros alimentícios de primeira necessidade.

Como se sabe, a intervenção do Poder Judiciário nas políticas públicas é situação excepcional verificada na hipótese de ações ou omissões graves que coloquem em risco os patamares de sustentabilidade do mínimo existencial.

A esse respeito, na Ação de Descumprimento de Preceito Federal n. 45, o Exmo. Min. Celso de Mello bem delimitou que:

É certo que não se inclui, ordinariamente, no âmbito das funções institucionais do Poder Judiciário - e nas desta Suprema Corte, em especial - a atribuição de formular e de implementar políticas públicas (JOSÉ CARLOS VIEIRA DE ANDRADE, “Os Direitos Fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976”, p. 207, item n. 05, 1987, Almedina, Coimbra), pois, nesse domínio, o encargo reside, primariamente, nos Poderes Legislativo e Executivo. Tal incumbência, no entanto, embora em bases excepcionais, poderá atribuir-se ao Poder Judiciário, se e quando os órgãos estatais competentes, por descumprirem os encargos político-jurídicos que sobre eles incidem, vierem a comprometer, com tal comportamento, a eficácia e a integridade de direitos individuais e/ou coletivos impregnados de estatura constitucional, ainda que derivados de cláusulas revestidas de conteúdo programático. Cabe assinalar, presente esse contexto – consoante já proclamou esta Suprema Corte – que o caráter programático das regras inscritas no texto da Carta Política “não pode converter-se em promessa constitucional inconstitucional, sob pena de o Poder Público, fraudando justas expectativas nele depositadas pela coletividade, substituir, de maneira ilegítima, o cumprimento de seu impostergável dever, por um gesto irresponsável de infidelidade governamental ao que determina a própria Lei Fundamental do Estado.

Valendo-nos aqui dos ensinamentos de **Ingo Sarlet**, cabe ao poder público assegurar, sob pena de violação da proibição de proteção insuficiente, pelos menos as prestações sociais que dizem respeito ao mínimo existencial^[16]. O autor reconhece a dificuldade de identificação taxativa dos elementos nucleares do mínimo existencial, contudo, expressamente mencionando o direito à alimentação, recorda que a teoria alemã merece ser sopesada com a realidade brasileira:

Por derradeiro, situando-nos, ainda, na esfera da compreensão da fundamentação jurídico-constitucional e do conteúdo de um direito (garantia) ao mínimo existencial, importa sublinhar a impossibilidade de se estabelecer, de forma apriorística e acima de tudo de modo taxativo, um elenco dos elementos nucleares do mínimo existencial, no sentido de um rol fechado de posições subjetivas (direitos subjetivos) negativos e positivos correspondentes ao mínimo existencial, o que evidentemente não afasta a possibilidade de se inventariar todo um conjunto de conquistas já sedimentadas e que, em princípio e sem excluírem outras possibilidades, servem como uma espécie de roteiro a guiar o intérprete e de modo geral os órgãos vinculados à concretização dessa garantia do mínimo existencial, lembrando que no caso brasileiro os direitos sociais, ainda mais considerando a inserção dos direitos à moradia e à alimentação, em termos gerais cobrem os aspectos usualmente reconduzidos a um mínimo existencial, o que, mais uma vez, comprova que a noção de mínimo existencial exige um tratamento diferenciado de lugar para lugar, especialmente quando se trata de ordens constitucionais com ou sem direitos fundamentais sociais[17]. (g.n.)

No caso concreto, a omissão injustificável viola o direito ao mínimo existencial eis que, diante de um orçamento bilionário estruturado para o enfrentamento ao coronavírus, deixar a população quilombola à margem da dignidade humana sem ter com o que se alimentar vulnera os preceitos fundamentais do Estado Democrático de Direito.

Em uma realidade mundial em que trilhões de dólares saem aquecidos dos bancos centrais de diversos países do mundo para resgatar as economias, é racionalmente injustificável e constitucionalmente insustentável, em qualquer ordem, o atual estado de coisas que diz respeito à garantia dos direitos fundamentais das comunidades quilombolas.

Esse estado de paralisia burocrática viola os preceitos estabelecidos pela Corte Interamericana de Humanos emitiu na Declaração n. 01, de 09 de abril de 2020:

Dada la naturaleza de la pandemia, los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales deben ser garantizados sin discriminación a toda persona bajo la jurisdicción del Estado y, en especial, a aquellos grupos que son afectados de forma desproporcionada porque se encuentran en situación de mayor vulnerabilidad, como son las personas mayores, las niñas y los niños, las personas con discapacidad, las personas migrantes, los refugiados, los apátridas, las personas privadas de la libertad, las personas LGBTI, las mujeres embarazadas o en período de post parto, las comunidades indígenas, las personas afrodescendientes, las personas que viven del trabajo informal, la población de barrios o zonas de habitación precaria, las personas en situación de calle, las personas en situación de pobreza, y el personal de los servicios de salud que atienden esta emergencia.

Se debe velar porque se preserven las fuentes de trabajo y se respeten los derechos laborales de todos los trabajadores y trabajadoras. Asimismo, se deben adoptar e impulsar medidas para mitigar el posible impacto sobre las fuentes de trabajo e ingresos de todos los trabajadores y trabajadoras y asegurar el ingreso necesario para la subsistencia en condiciones de dignidad humana. En razón de las medidas de aislamiento social y el impacto que ésto genera en las economías personales y familiares, se deben procurar mecanismos para atender la provisión básica de alimentos y medicamentos y otras necesidades elementales a quienes no puedan ejercer sus actividades normales, como también a la población en situación de calle. (g.n.)

No mesmo sentido, a **Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH)** emitiu a **Resolução n. 01/2020**, “Pandemia e Direitos Humanos nas Américas”. A Resolução n.01 dispõe sobre a necessidade de atendimento diferenciado para grupos em situação de vulnerabilidade:

Recordando que al momento de emitir medidas de emergencia y contención frente a la pandemia del COVID-19, los Estados de la región deben brindar y aplicar perspectivas interseccionales y prestar especial atención a las necesidades y al impacto diferenciado de dichas medidas en los derechos humanos de los grupos históricamente excluidos o en especial riesgo, tales como: personas mayores y personas de cualquier edad que tienen afecciones médicas preexistentes, personas privadas de libertad, mujeres, pueblos indígenas, personas en situación de movilidad humana, niñas, niños y adolescentes, personas LGBTI, personas afrodescendientes, personas con discapacidad, personas trabajadoras, y personas que viven en pobreza y pobreza extrema, especialmente personas trabajadoras informales y personas en situación de calle; así como en las defensoras y defensores de derechos humanos, líderes sociales, profesionales de la salud y periodistas.

Destarte, além de inconstitucional, a omissão atualmente em curso no Estado brasileiro rasga os compromissos internacionais assumidos no que diz respeito à promoção dos direitos humanos das comunidades quilombolas e dos povos tradicionais. Cabe então ao Poder Judiciária efetuar também o controle difuso de convencionalidade da omissão administrativa.

Sobre a teoria do duplo controle (constitucionalidade e convencionalidade), André de Carvalho Ramos leciona:

[...] ao mesmo tempo em que se respeita o crivo de constitucionalidade do STF, deve ser incorporado ao crivo de convencionalidade da Corte Interamericana de Direitos Humanos. Todo ato interno (não importa a natureza ou origem) deve obediência aos dois crivos. Caso não supere um deles (por violar direitos humanos), deve o Estado envidar todos os esforços para cessar a conduta ilícita e reparar os danos causados[18].

De fato, como mencionado na petição inicial:

Segundo pesquisa do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), Quilombos do Brasil: Segurança Alimentar e Nutricional em Territórios Titulados, **75% da população quilombola vive em situação de extrema pobreza, dispondo de precário acesso às redes de serviços públicos.** Nesse contexto, somente 15% dos domicílios têm acesso à rede pública de água e 5% à coleta regular de lixo, e em 89% dos domicílios o lixo doméstico é queimado. Só 0,2% estão conectados à rede de esgoto e de águas pluviais (vide p. 7, item 15 da peça inicial).

As disparidades socioeconômicas relacionadas à implementação do direito subjetivo à segurança alimentar e nutricional das CRQs vêm sendo agravadas em uma realidade de distanciamento social e ausência de políticas públicas para o enfrentamento da falta de alimentos em meio à pandemia do COVID-19. Neste sentido, os dados constantes na petição inicial mostram que as CRQs, mesmo em territórios já titulados, vivenciam situações de preocupante insegurança alimentar devido a fatores, como: isolamento geográfico e social, baixa integração dos territórios quilombolas com outros espaços geopolíticos dos municípios nos quais a oferta de bens e serviços públicos é maior, situação de pobreza extrema, inadequações da qualidade de vida e bem-estar e precário acesso às políticas públicas (vide p. 36, item 117 da peça inicial). Em suma, importantes programas para estruturação produtiva das comunidades têm baixa cobertura.

Ainda segundo as entidades peticionantes, entre os quilombolas, os fatores determinantes da insegurança alimentar, além das limitações para o acesso à terra, incluem o preconceito e o racismo estrutural e institucional, baixa renda, desemprego e baixa escolaridade (vide p. 35, item 114 da peça inicial). Tal conjuntura faz com que mais da metade da população quilombola sofra com intensa insegurança alimentar (vide p. 36, item 118 da peça inicial).

Sabe-se que a garantia do direito humano à alimentação adequada pressupõe uma análise multidimensional capaz de orientar a avaliação do estado de segurança alimentar e nutricional de uma população, cabendo ao Estado brasileiro, portanto, assegurar, de forma efetiva e suficiente, o direito à segurança alimentar das CRQs, notadamente durante a pandemia.

Entretanto, os recursos orçamentários destinados à execução da ação de distribuição de cestas de alimentos para populações tradicionais tiveram flagrante redução no período de 2017 a 2020, intensificando as condições de desassistência e o quadro de vulnerabilidade impostos historicamente ao povo quilombola (vide p. 37, item 122 da peça inicial). Ademais, a Ação de Distribuição de Alimentos a grupos vulneráveis, que deveria ter sido fortalecida a fim de minorar os efeitos da disseminação do Covid-19 e garantir às CRQs a integridade física, moral, psíquica e a reprodução das suas relações sociais e econômicas, não se efetivou de maneira suficiente e eficaz (vide p. 39, item 126 da peça inicial).

Ainda que o Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos tenha celebrado o Acordo de Cooperação Técnica nº 01/20 com a Conab para atender à demanda de segurança alimentar das comunidades quilombolas e indígenas em tempos de pandemia, o número de famílias atendidas pela Ação de Distribuição de Alimentos da União é ínfimo, configurando grave lesão a preceito fundamental (vide p. 39-41, itens 129-132 da peça inicial).

De fato, a realidade da segurança alimentar e nutricional em territórios quilombolas de todo o país revela manifesta omissão inconstitucional. O Projeto SER Quilombola, realizado em comunidades quilombolas

do Estado de Pernambuco, constatou que, **das 103 CRQs contatadas nos meses de abril, maio e agosto de 2020, somente 39 possuem fornecimento regular de cestas básicas pela Fundação Cultural Palmares, o que corresponde a 37,8%**. O SER Quilombola também identificou que, das 103 CRQs contatadas nos meses de abril, maio e agosto de 2020, apenas 58 possuem fornecimento regular de merenda escolar durante o período pandêmico, correspondendo a 56,3%.

Percebe-se que a negligência estatal atinge o núcleo da condição de sobrevivência, o mínimo existencial, enquanto elemento conformador da dignidade da pessoa humana, violando, assim, o princípio da proibição da proteção insuficiente e o princípio da vedação ao retrocesso^[19]. Portanto, resta mais que configurada a omissão estatal em garantir as condições mínimas de dignidade e segurança alimentar às comunidades quilombolas no contexto da pandemia, o que tem acentuado as vulnerabilidades sociais enfrentadas por esta população historicamente subalternizada.

Conclui-se, então, que a omissão denunciada nesta ação é tanto inconstitucional quanto inconveniente, merecendo a intervenção da Corte Constitucional como forma de fazer cessar a lesão aos preceitos fundamentais denunciada na exordial sob análise. Vale registrar que a Defensoria Pública da União ajuizou ações coletivas em diferentes unidades federativas para obrigar a União a cumprir seu dever constitucional no que diz respeito à segurança alimentar, como a ACP n. 50237088420204047100/SJRS e a ACP n. 1024386-08.2020.4.01.3300/SJBA. Nada obstante, é prudente e necessário conferir um tratamento homogêneo em âmbito nacional, uma vez que como visto, a crise alimentar é endêmica e sistêmica nas comunidades quilombolas, o que denota a imprescindibilidade do devido seguimento da Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental ora analisada.

6. A PANDEMIA DO COVID-19 E A PROTEÇÃO DO TERRITÓRIO TRADICIONAL

No contexto da pandemia, a questão da proteção dos territórios quilombolas também merece especial atenção, por duas razões intrinsecamente relacionadas.

Em primeiro lugar, o reconhecimento da titulação do território pelas comunidades quilombolas permite-lhes a gestão autônoma do seu espaço comunitário de sobrevivência e, assim, possibilita a formação de barreiras sanitárias.

Além disso, o reconhecimento judicial e a proteção pelo Poder Público de medidas de preservação da posse sobre as terras tradicionalmente ocupadas possibilitará a redução do contato e dos conflitos com as pessoas estranhas à comunidade, que insistem, mesmo durante a pandemia, em assediar o espaço coletivo, tentando impor o desalojamento das famílias quilombolas.

Conforme mencionado na petição inicial, **a maior parte das comunidades quilombolas vive em situação de extrema vulnerabilidade territorial, posto que apenas 129 territórios em todo o Brasil foram titulados pelo Incra, dentre os mais de 5 mil levantados pelo IBGE.**

Sob a perspectiva coletiva, o direito de propriedade dos quilombolas sobre suas terras é um direito constitucional necessário para assegurar existência digna, livre e igual. Tal direito está disposto no **art. 68 do ADCT**, norma emanada do poder constituinte originário:

Art. 68. Aos remanescentes das comunidades dos quilombos que estejam ocupando suas terras é reconhecida a propriedade definitiva, devendo o Estado emitir-lhes os títulos respectivos.

A norma tem o condão de reconhecer a propriedade das terras, sendo o processo administrativo, e eventualmente o judicial, meramente declaratórios (e não constitutivos) deste direito, com efeitos retroativos (*ex tunc*), uma vez que os direitos dos quilombolas sobre suas terras tradicionais são **originários**.

Em verdade, trata-se de direito protegido independentemente da titulação das terras, porquanto é reconhecido diretamente pela Constituição Federal. Então, semelhante ao que ocorre com as terras indígenas, as terras tradicionalmente ocupadas por remanescentes de quilombos são inalienáveis e indisponíveis e os direitos sobre elas, imprescritíveis (art. 231, §4º, CF/88).

Cumprido esclarecer que a regulamentação do procedimento para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos, de que trata o mesmo art. 68 do ADCT, foi feita no **Decreto nº 4.887/2003**. Pode-se extrair do

seu art. 17 que o direito à posse de áreas ocupadas por remanescentes de quilombo possui natureza coletiva e indivisível, posto que estabelece que o respetivo título de propriedade deve ser coletivo, pró-indiviso e com obrigatória inserção de cláusula de inalienabilidade, imprescritibilidade e de impenhorabilidade.

O artigo 2º, do **Decreto Federal n. 4.887/2003**, que trata do procedimento de identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas por remanescentes das comunidades de quilombos, considerou como nessa categoria os grupos étnico-raciais, segundo critérios de auto-atribuição, com trajetória histórica própria, dotados de relações territoriais específicas, com presunção de ancestralidade negra relacionada com a resistência à opressão histórica sofrida.

Ao julgar a **ADI n° 3.239/DF**, em 2018, o Supremo Tribunal Federal entendeu que o próprio art. 68 do ADCT confere às comunidades quilombolas o título de propriedade de suas terras.

Walter Claudius Rothenburg, ao analisar o art. 68 do ADCT, constata nele uma ação afirmativa baseada na discriminação étnica[20]. Defende, ainda, que:

Tem natureza declaratória o art. 68 ADCT, no ponto em que reconhece aos remanescentes das comunidades de quilombos a propriedade das terras por eles tradicionalmente ocupadas. A propriedade reconhecida não se cinge ao território efetivamente ocupado pelos remanescentes das comunidades de quilombos no momento, mas àquele que abrange ‘os espaços que fazem parte de seus usos, costumes e tradições, que possuem os recursos ambientais necessários à sua manutenção e às reminiscências históricas que permitam perpetuar sua memória’ [...]. A chave para a compreensão da expressão ‘terras’ do art. 68 ADCT é dada pela própria Constituição, por analogia, ao tratar da situação, em tantos pontos semelhante – dos índios, no art. 231, parágrafo 1º [...][21].

O que o autor defende com essa posição é, em suma, a necessidade de conferir forma jurídica aos deveres prestacionais do Estado com as comunidades quilombolas de maneira equivalente às comunidades indígenas, obrigação que decorre dos próprios objetivos fundamentais da República Brasileira (construção de uma sociedade livre, justa e solidária, erradicação da pobreza e da marginalização, promoção do bem de todos sem discriminação) e do princípio de igualdade material cristalizado no art. 5º da Constituição Federal.

Nesse aspecto, **Toshio Hayama** argumenta que

Do ponto de vista jurídico, a questão da vinculação com a terra e a necessidade de preservação do patrimônio cultural e do modo de subsistência destas comunidades exigem um estatuto protetivo que tenha capacidade, simultaneamente, de promover a autonomia e a liberdade destes grupos (de até mesmo abandonarem suas tradições) e de ofertar condições plenas (territoriais, materiais, de segurança) para que possam sustentar o modo de vida neles inscrito, se assim desejarem e de acordo com seu próprio ritmo e tempo[22].

Sobre o tema, além do art. 68 do ADCT, a **Convenção n° 169/OIT**, tratado internacional com *status* supralegal, assegura a proteção das terras dos povos indígenas e dos chamados povos tribais, entre os quais devem ser incluídas as comunidades remanescentes de quilombos. Nessa perspectiva, é possível afirmar que a legislação interna se alinha às diretrizes estabelecidas pela Convenção n° 169/OIT para povos indígenas e os chamados “povos tribais”. A conceituação prevista no art. 1º da Convenção sobre povos tribais é também devidamente consagrada pela conceituação do art. 2º do Decreto n° 4.887/2003. Vejamos:

Convenção n° 169 da OIT

Artigo 1º

1. A presente convenção aplica-se:

a) aos povos tribais em países independentes, cujas condições sociais, culturais e econômicas os distingam de outros setores da coletividade nacional, e que estejam regidos, total ou parcialmente, por seus próprios costumes ou tradições ou por legislação especial;

[...]

2. A consciência de sua identidade indígena ou tribal deverá ser considerada como critério fundamental para determinar os grupos aos que se aplicam as disposições da presente Convenção.

Decreto n° 4.887/2003

Art. 2º Consideram-se remanescentes das comunidades dos quilombos, para os fins deste Decreto, os grupos étnico-raciais, segundo critérios de autoatribuição, com trajetória histórica própria, dotados de relações territoriais específicas, com presunção de ancestralidade negra relacionada com a resistência à opressão histórica sofrida.

Além disso, o **Decreto federal nº 6.040/2007**, que institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais, demonstra que a legislação interna também está preocupada em delimitar quem seriam os beneficiados com a proteção conferida pela Convenção, denominando tais populações protegidas de “comunidades tradicionais”. O referido Decreto prevê:

Art. 3º Para os fins deste Decreto e do seu Anexo compreende-se por:

I - Povos e Comunidades Tradicionais: grupos culturalmente diferenciados e que se reconhecem como tais, que possuem formas próprias de organização social, que ocupam e usam territórios e recursos naturais como condição para sua reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica, utilizando conhecimentos, inovações e práticas gerados e transmitidos pela tradição;

II - Territórios Tradicionais: os espaços necessários a reprodução cultural, social e econômica dos povos e comunidades tradicionais, sejam eles utilizados de forma permanente ou temporária, observado, no que diz respeito aos povos indígenas e quilombolas, respectivamente, o que dispõem os arts. 231 da Constituição e 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e demais regulamentações;

Em seu anexo, Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais, também se verifica o seguinte:

Art. 2º A PNPCT tem como principal objetivo promover o desenvolvimento sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais, com ênfase no **reconhecimento, fortalecimento e garantia dos seus direitos territoriais**, sociais, ambientais, econômicos e culturais, com respeito e valorização à sua identidade, suas formas de organização e suas instituições.

Art. 3º São objetivos específicos da PNPCT:

I - garantir aos povos e comunidades tradicionais seus territórios, e o acesso aos recursos naturais que tradicionalmente utilizam para sua reprodução física, cultural e econômica;

Ainda, cabe destacar que o **artigo 14 da Convenção nº 169/OIT** prevê expressamente o direito à propriedade das terras tradicionalmente ocupadas. O item 3 deste artigo contempla, inclusive, a obrigação dos Estados de instituírem "procedimentos adequados no âmbito do sistema jurídico nacional para solucionar as reivindicações de terras formuladas pelos povos interessados".

É fato inquestionável que essas comunidades possuem uma forma própria de organização social, usufruindo do território e dos recursos naturais como condição de sua reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica, utilizando conhecimentos, inovações e práticas gerados e transmitidos pela tradição – atendendo, *in totum*, as características contidas no Decreto nº 6.040/2007.

Têm razão, pois, os peticionantes ao afirmarem que “a segurança da posse quilombola, a ser garantida pela titulação dos territórios e pela proteção contra despejos forçados, é condição indispensável para assegurar condições de isolamento necessárias para prevenir a contaminação pelo novo coronavírus. É também fundamental para preservar os modos de vida que asseguram o sustento e a segurança alimentar e nutricional dessas comunidades, num contexto de recessão econômica. E é imprescindível para garantir a preservação da vida dos quilombolas”.

De fato, reconhecendo-se o direito constitucional à titulação coletiva e à autonomia das comunidades quilombolas sobre o território que tradicionalmente ocupam, imperioso é reconhecer que a omissão do Poder Público em assegurar a proteção possessória como requisito para proteção da vida da população quilombola durante a pandemia de Covid-19 **implica mesmo o descumprimento dos preceitos fundamentais acima referidos, sendo imprescindível a adoção e medidas para o fortalecimento das soluções autônomas de isolamento social comunitário, como as chamadas barreiras sanitárias.**

7. DA IMPRESCINDIBILIDADE DO PLANO NACIONAL DE COMBATE AOS EFEITOS DA PANDEMIA DE COVID-19 NAS COMUNIDADES QUILOMBOLAS E DO GRUPO DE TRABALHO PARA ENFRENTAMENTO AOS EFEITOS DA COVID-19 NAS COMUNIDADES QUILOMBOLAS

Uma das medidas cautelares requeridas pelos peticionantes com fundamento no art. 4º, §3º, da Lei nº 9.882/99 consubstancia-se na formulação, implementação e monitoramento do **Plano Nacional de Combate aos Efeitos da Pandemia de Covid-19** nas comunidades quilombolas e do **Grupo de Trabalho Para Enfrentamento aos Efeitos da Covid-19** nas Comunidades Quilombolas.

De fato, em demandas estruturais como a presente, uma vez reconhecida a situação de risco de violação a preceitos fundamentais, a solução mais adequada aos princípios da gestão democrática e cooperativa e da harmonia entre os Poderes da República é o da criação um espaço coletivo para a catalisação de decisões urgentes e mais adequadas à realidade das comunidades quilombolas e às capacidades operacionais do Poder Executivo.

Situações jurídicas complexas e que envolvem o direito prestacional exigem mesmo a adoção de medidas estruturantes criativas, ponderadas e economicamente viáveis. Nessa mesma linha, embora referindo-se a processos coletivos, na via difusa, Sergio Arenhart afirma que:

Na base dessa ideia, demonstrando sua adequação com o até aqui exposto, encontra-se a percepção de que muitas decisões sobre questões coletivas **exigem soluções que vão além de decisões simples** a respeito de relações lineares entre as partes. Exigem respostas difusas, com várias imposições ou medidas que se imponham gradativamente. São decisões que se orientam para uma perspectiva futura, tendo em conta a mais perfeita resolução da controvérsia como um todo, evitando que a decisão judicial se converta em problema maior do que o litígio que foi examinado[23].

O processualista brasileiro destaca que as *structural injunctions* têm sido adotadas pela Suprema Corte dos EUA, há algum tempo. Ele lembra, por exemplo, que o conhecido caso *Brown v. Board of Education II* precisou passar também pela criação de planos executivos. Ainda de acordo com as palavras de Sérgio Arenhart:

A ordem da Suprema Corte, considerando as dificuldades e satisfazer de pronto o direito postulado e a variedade dos problemas enfrentados pelas escolas locais, **autorizou a criação de planos** (cuja execução seria acompanhada pelo Poder Judiciário local) que tendessem à eliminação de toda forma de discriminação nas escolas. Esses planos demandariam tempo e precisariam conformar-se às peculiaridades cada lugar. Assim, conseguiu-se **decisão mais aderente** à realidade cada lugar e **praticamente factive**.

O pedido para a criação do Grupo de Trabalho e do Plano Nacional de Combate aos Efeitos da Pandemia de Covid-19 nas comunidades quilombolas é, portanto, a solução que pode permitir, de modo mais eficaz, **a aderência à realidade** e a **factibilidade das medidas**, uma vez que possibilitará a criação de um canal direto de mediação entre, de um lado, os interesses das Comunidades Quilombolas, que sentem literalmente na pele os efeitos nefastos da negligência e do descumprimento dos preceitos fundamentais; de outro lado, os interesses dos representantes da Gestão do Poder Executivo, que assumem a perspectiva pragmática de orçamento e de operacionalidade das medidas (espera-se, desprovida de preconceitos ideológicos); e, ainda, possibilita a participação dos representantes do Sistema de Justiça, que buscarão compatibilizar as propostas apresentadas pelo Poder Público com o conteúdo ótimo dos preceitos fundamentais que se pretende aqui proteger.

A proposta está mesmo em conformidade com o direito de consulta prévia (art 6º c/c 25 da Convenção nº 169 da OIT) e também atende ao disposto no art. 14, parágrafo único, da Lei 14.021/2020, que determinou ao Poder Público, enquanto perdurar o período de calamidade pública em saúde decorrente da pandemia de Covid-19, a adoção de medidas urgentes para mitigar os seus efeitos entre os quilombolas.

Deve, pois, ser também provido o pedido formulado, assegurando-se, inclusive, conforme requerido pelos próprios peticionantes, a participação da Defensoria Pública da União.

8. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ante o exposto, este Grupo de Trabalho julga ser imprescindível e juridicamente adequada a intervenção da DPU na qualidade de *amicus curiae* no âmbito da ADPF nº 742, entendendo que todas as pretensões ali

formuladas devem ser julgadas procedentes, uma vez que efetivamente constatada a manifesta violação dos preceitos fundamentais objeto da ação.

Recife, 23 de setembro de 2020.

ANDRÉ CARNEIRO LEÃO

Defensor Público Federal

BENONI FERREIRA MOREIRA

Defensor Público Federal

DIEGO GUIMARÃES CAMARGO

Defensor Público Federal

GABRIEL SAAD TRAVASSOS

Defensor Público Federal

JOÃO JULIANO JOSUÉ FRANCISCO

Defensor Público Federal

JOSÉ ROBERTO FANI TAMBASCO

Defensor Público Federal

[1] TAMBASCO, José Roberto Fani. GT Comunidades Tradicionais: instrumento institucional para aprimoramento das macropolíticas da Defensoria Pública da União voltadas para a prestação de assistência jurídica gratuita às comunidades e povos originários. **Revista das Defensorias Públicas do MERCOSUL**, Brasília, DF, n. 7, p. 1-178, nov. 2019.

[2] Segundo dados fornecidos pela Fundação Cultural Palmares, Pernambuco tem 54 municípios com CRQs certificadas dentro de seus domínios. O Projeto SER Quilombola alcançou 41 destes municípios, o que corresponde a 75,9% (41 dividido por 54). Ainda segundo dados fornecidos pela Fundação Cultural Palmares, o Estado de Pernambuco possui 148 comunidades certificadas remanescentes de quilombolas, distribuídas em 5 mesorregiões: Metropolitana, Mata Pernambucana, Agreste, Sertão e São Francisco. O Projeto SER Quilombola conseguiu contatar 103 CRQs em 41 municípios das 5 mesorregiões de PE, o que corresponde a 69,5% (103 dividido por 148).

- [3] SARMENTO, Daniel. Apontamentos sobre a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental. **Revista de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro, 224: 95-116, abr./jun. 2001, p. 111
- [4] ALMEIDA, Silvio Luiz de. **O que é racismo estrutural?** Belo Horizonte: Letramento, 2018, p. 38-39.
- [5] GOMES, Flávio dos Santos. **Mocambos e quilombos: uma história do campesinato negro no Brasil**. São Paulo: Claro Enigma, 2015, p. 10.
- [6] HAYAMA, Andrew T. Defensoria Pública na ribeira do Direito: caminhos quilombolas. In: **Temas aprofundados da Defensoria Pública**. Orgs.: Alúcio Iunes Monti Ruggeri Ré e Gustavo Augusto Soares dos Reis. Vol. II, Salvador: Juspodivm, 2014, p. 597-640.
- [7] ALMEIDA, Fabio Guaraldo. **Arqueologia da Resistência e Etnoarqueologia no Território Mandira. Município de Cananéia/SP**. Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Arqueologia e Etnologia da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2012, p. 06.
- [8] MELLO, Marcelo Moura. **Reminiscências dos quilombos: territórios da memória em uma comunidade negra rural**. São Paulo: Terceiro Nome, 2012.
- [9] RIBEIRO, Darcy. **O Povo Brasileiro – a formação e o sentido do Brasil**. 2ª Ed., São Paulo: Companhia de Letras, 1995, p. 118.
- [10] RIBEIRO, Darcy. **O Povo Brasileiro – a formação e o sentido do Brasil**. 2ª Ed., São Paulo: Companhia de Letras, 1995, p. 220.
- [11] RIBEIRO, Darcy. **O Povo Brasileiro – a formação e o sentido do Brasil**. 2ª Ed., São Paulo: Companhia de Letras, 1995, p. 220.
- [12] HAYAMA, Andrew T. Defensoria Pública na ribeira do Direito: caminhos quilombolas. In: **Temas aprofundados da Defensoria Pública**. Orgs.: Alúcio Iunes Monti Ruggeri Ré e Gustavo Augusto Soares dos Reis. Vol. II, Salvador: Juspodivm, 2014, p. 597-640.
- [13] NASCIMENTO, Abdias. **O quilombismo: documentos de uma militância Pan-africanista**. São Paulo: Perspectiva, 2019, p. 42.
- [14] *Ibidem*.
- [15] SARMENTO, Daniel. **A garantia do direito à posse dos remanescentes de quilombos antes da desapropriação**. Disponível em: http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr6/dados-da-atuacao/grupos-de-trabalho/gt-quilombos/legislacao-1/pareceres/Dr_Daniel_Sarmento.pdf. Acesso em 17.04.2020.
- [16] SARLET, Ingo Wolfgang. Tutela dos direitos fundamentais. In: **Processo constitucional [livro eletrônico]**. Orgs.: Paula Pessoa e Cleverton Cremonese. Coord.: Luiz Guilherme Marinoni e Ingo Wolfgang Sarlet. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019, 6 Mb, RB-43.2.
- [17] SARLET, Ingo Wolfgang. Tutela dos direitos fundamentais. In: **Processo constitucional [livro eletrônico]**. Orgs.: Paula Pessoa e Cleverton Cremonese. Coord.: Luiz Guilherme Marinoni e Ingo Wolfgang Sarlet. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019, 6 Mb, RB-43.2.
- [18] RAMOS, André de Carvalho. **Processo internacional de direitos humanos**. 5ª Ed., São Paulo: Saraiva, 2016, p. 405.
- [19] DPU/DRDH/RS. **Ação Civil Pública com pedido de tutela de urgência**. PAJ N° 2020/026-01492. Defensor Público Federal: Gabriel Saad Travassos. Porto Alegre, 18 de abril de 2020.
- [20] ROTHENBURG, Walter Claudius. **Igualdade, Diferença e Direitos Humanos**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008, p. 451.

[21] ROTHENBURG, Walter Claudius. **Igualdade, Diferença e Direitos Humanos**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008, p. 460.

[22] HAYAMA, Andrew T. Defensoria Pública na ribeira do Direito: caminhos quilombolas. In: **Temas aprofundados da Defensoria Pública**. Orgs.: Aluísio Iunes Monti Ruggeri Ré e Gustavo Augusto Soares dos Reis. Vol. II, Salvador: Juspodivm, 2014, p. 597-640.

[23] ARENHART, Sérgio Cruz. Curso de processo civil coletivo. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019, p. 138.



Documento assinado eletronicamente por **André Carneiro Leão, Coordenador(a)**, em 23/09/2020, às 10:36, conforme o §2º do art. 10 da Medida Provisória nº 2.200-2, de 24 de agosto de 2001.



Documento assinado eletronicamente por **João Juliano Josué Francisco, Defensor(a) Regional de Direitos Humanos**, em 23/09/2020, às 11:00, conforme o §2º do art. 10 da Medida Provisória nº 2.200-2, de 24 de agosto de 2001.



Documento assinado eletronicamente por **José Roberto Fani Tambasco, Defensor(a) Público(a) Federal**, em 23/09/2020, às 11:17, conforme o §2º do art. 10 da Medida Provisória nº 2.200-2, de 24 de agosto de 2001.



Documento assinado eletronicamente por **Diego Guimarães Camargo, Defensor(a) Público(a) Federal**, em 23/09/2020, às 12:00, conforme o §2º do art. 10 da Medida Provisória nº 2.200-2, de 24 de agosto de 2001.



Documento assinado eletronicamente por **Benoni Ferreira Moreira, Defensor(a) Público(a) Federal**, em 23/09/2020, às 13:50, conforme o §2º do art. 10 da Medida Provisória nº 2.200-2, de 24 de agosto de 2001.



Documento assinado eletronicamente por **Gabriel Saad Travassos do Carmo, Defensor(a) Público(a) Federal**, em 23/09/2020, às 14:09, conforme o §2º do art. 10 da Medida Provisória nº 2.200-2, de 24 de agosto de 2001.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site http://www.dpu.def.br/sei/conferir_documento_dpu.html informando o código verificador **3963391** e o código CRC **9FAEE086**.