



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 9 - DPGU/SGAI DPGU/GTCT DPGU

Em 04 de agosto de 2021.

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, perante Vossa Excelência, apresentar a seguinte **NOTA TÉCNICA** pelos motivos de fato e de direito expostos a seguir.

### 1. CONTEXTUALIZAÇÃO

Por meio da decisão de 07 de julho de 2021, o eminente Ministro Relator Edson Fachin determinou a intimação das requerentes e da PGR para se manifestarem acerca dos documentos protocolados pela União no âmbito da PET nº 9698, oriunda da Arguição de Descumprimento de Preceitos Fundamentais (ADPF) nº 742, proposta pela Coordenação Nacional de Articulação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas (CONAQ) e por diversos partidos políticos.

A PET nº 9698 versa sobre as questões ligadas à proteção do território tradicional quilombola durante a pandemia do Novo Coronavírus e às medidas para garantir o isolamento sanitário/social, com a proibição da circulação de terceiras pessoas nas comunidades quilombolas, sem o seu consentimento.

A Defensoria Pública da União está habilitada nesse processo na qualidade de *amicus curiae* e tem participado ativamente das reuniões do Grupo de Trabalho Interinstitucional.

Em resposta à determinação do eminente Ministro Relator, a Advocacia Geral da União apresentou a petição que consta no eDOC 50 e outros oito documentos que complementarizam as informações anteriormente repassadas.

### 2. DA INSUFICIÊNCIA DOS DOCUMENTOS APRESENTADOS PELA UNIÃO PARA DEMONSTRAR O CUMPRIMENTO INTEGRAL DA DECISÃO DESSA SUPREMA CORTE

Os documentos juntados nos eDOC 50 a 59 referem-se, basicamente, a ofícios, despachos administrativos e notas de setores da Fundação Cultural Palmares e do Instituto de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) sobre medidas que estariam sendo adotadas para implementar a decisão do Supremo Tribunal Federal na ADPF nº 742, no eixo proteção territorial.

Em resumo, nos eDOCs, 51, 52 e 53, a União informa que acolheu a iniciativa de disponibilizar no site da Fundação Cultural Palmares um “banner” com o título “proteção territorial quilombola”, que conteria um link para concentrar informações sobre as medidas que podem ser adotadas pela Fundação e também um link para um formulário que poderia ser utilizado pelas comunidades para denunciar casos de invasões e de conflitos ligados à terra.

O “banner” já está efetivamente disponível, mas não há nos autos notícia de que a Fundação Cultural Palmares tenha realizado a capacitação das lideranças quilombolas para divulgar a existência do banner e esclarecer a importância de sua utilização.

Esse formulário, se bem utilizado e bem divulgado, poder ser uma ferramenta importante de mapeamento dos conflitos territoriais e do assédio que as comunidades quilombolas enfrentam em todo

país. É importante que cada liderança preencha o formulário, indicando os conflitos que já existem e seja estimulada a preencher novamente sempre que surgir um novo episódio de violência.

Além disso, após a realização da capacitação e do primeiro mapeamento dos conflitos existentes, a Fundação Cultural Palmares deve divulgar relatórios semestrais com o diagnóstico dos conflitos e com a indicação das medidas que foram por ela adotadas a partir desses dados.

É, pois, fundamental que a União **demonstre que realizou a comunicação às lideranças das comunidades acerca da existência link e do formulário e também que apresente o cronograma de capacitação dessas lideranças e de divulgação do primeiro relatório.**

Os eDOCs 54, 55, 56, 57, 58 e 59 foram produzidos pelo INCRA e traduzem a tentativa do INCRA de demonstrar que, durante a pandemia, (i) a autarquia tem promovido ações para a continuidade dos processos de licenciamento ambiental, possibilitando a intervenção de empresas e empreendimentos no território quilombola; (ii) expediu comunicado circular às Divisões de Governança Agrária para acompanharem os conflitos territoriais e (iii) suspendeu as ações de campo para elaboração dos RTIDs, embora tenha dado seguimento a outras medidas administrativas.

Esses documentos revelam contradições e demonstram mesmo a insuficiência das ações da União para a efetiva proteção territorial quilombola.

Com efeito, como já destacado pela Defensoria Pública da União anteriormente, o eixo de proteção territorial foi apresentado originalmente no documento da União com um objetivo (2): “Contribuir para o controle de entrada de terceiros nos territórios quilombolas, considerando a importância do isolamento social comunitário” (p. 74).

Esse objetivo é delineado no quadro 12 (p. 76) e conta com apenas uma meta: “ampliar as estratégias para favorecer o isolamento social comunitário das 3.471 comunidades quilombolas certificadas comunidades quilombolas contra terceiros”. Essa meta tem um total de 07 atividades/ações. São elas:

1. Orientação junto às unidades regionais do INCRA sobre sua atuação em questões que envolvam invasão de terras ocupadas por quilombolas;
2. Orientações aos empreendedores para suspenderem suas atividades quando essas necessitarem de incursão dentro dos territórios das comunidades quilombolas;
3. Suspensão dos trabalhos de campo relativos à elaboração/ conclusão de RTIDs.
4. Mapeamento de processos judiciais de reintegração de posse em andamento que envolvam comunidades quilombolas;
5. Articulação e orientação a estados e municípios quanto a apoio ao isolamento voluntário de comunidades quilombolas;
6. Elaboração de recomendação aos órgãos que compõem o Comitê Gestor Quilombola para a inclusão de percentual direcionado à participação de comunidades quilombolas em seus editais de projetos, premiações ou outra ação afeta às suas esferas de competência, visando a permanência dessa população em seus territórios durante a pandemia;
7. Divulgação de editais e premiações em redes sociais.

O plano original da União não apresenta um detalhamento de como as ações estratégicas estão sendo executadas para conter os impactos da COVID nos territórios quilombolas. As ações 1, 4, 5 e 6 tinham previsão de conclusão no dia 16 de abril de 2021, mas, até este momento, não há notícia de quem tenham sido efetivamente executadas.

A ação de nº 3 (suspensão dos trabalhos de campo relativos à elaboração/ conclusão de RTIDs), comprovada pelos documentos recentemente anexados, em verdade, **não contribui**

**necessariamente para atender à *ratio decidendi* da manifestação do STF nesta ADPF.** Ao revés, a persistência no atraso no processo de titulação pode estimular as invasões por terceiros e ampliar a insegurança sobre o território quilombola. É possível, seguindo um rígido protocolo de segurança sanitária, avançar com a elaboração e conclusão RTIDs, o que pode trazer efetiva proteção aos territórios quilombolas.

Esse protocolo de visitas de técnicos do poder executivo pode (e deve) ser articulado com as associações das comunidades quilombolas, que podem, depois de vacinadas, recebê-los em ambiente aberto, com o uso de máscara, garantindo-se o distanciamento regulamentar suficiente para a realização das entrevistas e das demais atividades essenciais aos relatórios.

**As comunidades quilombolas não desejam o isolamento do acesso às políticas públicas.** Essa marginalização já ocorreu historicamente. O que elas almejam é vedação da expropriação de seus territórios tradicionais e da entrada nele de terceiros **sem o seu consentimento**. Evidentemente, a entrada de agentes públicos, mediante prévio consentimento, é necessária, mesmo durante a pandemia, e muitas vezes bem-vinda.

Além disso, a ação 4 (mapeamento de processos judiciais de reintegração de posse em andamento que envolvam comunidades quilombolas) não é suficiente por si mesma. **É fundamental que, nos processos mapeados, os advogados da União ou os procuradores federais que representam as autarquias interessadas formulem pedido de suspensão do processo.**

As ações 6 e 7 padecem da mesma patologia constatada em outros trechos do documento apresentado pela União. Não se indica, por exemplo, quantos editais e premiações serão divulgados nem qual percentual dos editais e das premiações serão destinados à população quilombola.

**É, pois, imprescindível que a União se comprometa efetivamente com o avanço nos processos de titulação dos territórios das comunidades tradicionais.**

Com efeito, de acordo com a Fundação Cultural Palmares, até fevereiro de 2021, em todo o Brasil foram certificadas cerca de 3.467 comunidades quilombolas<sup>[1]</sup>. Contudo, de acordo com o INCRA, desse total, até outubro de 2020, apenas 162 as comunidades quilombolas constam na Relação de Territórios Quilombolas Titulados de todo o País. Dito de outra forma, **somente 4,6% das comunidades** quilombolas certificadas já tiveram algum processo de titulação territorial concluído.

Se examinada a realidade de alguns estados nordestinos, perceber-se-á que a situação é ainda mais grave. Em Pernambuco, por exemplo, constam na lista de comunidades quilombolas certificadas pela Fundação Palmares cerca de 147 comunidades. Desse total, apenas 2 (duas) comunidades conseguiram a titulação de seu território, **o que representa aproximadamente 1,3% do total!!!**

Decorridas três décadas desde a promulgação da Constituição, mais de 90% das comunidades quilombolas permanecem sem a devida titulação. Diante desse cenário, a conclusão não pode ser outra: o Estado brasileiro descumpra abertamente o preceito fundamental insculpido no art. 68 do ADCT.

É fundamental, portanto, que a União apresente metas e cronogramas concretos para a finalização dos processos de titulação, sem o que jamais será possível garantir efetivamente a proteção dos territórios tradicionais quilombolas.

No que se refere aos processos de licenciamento ambiental, a regra deveria ser a sua suspensão, eis que as atividades de empresas dentro do território nacional são fontes potenciais de contaminação e disseminação do vírus. Apenas nos casos excepcionais em que tenha havido expresse consentimento da comunidade quilombola, é que deveria se permitir a continuidade desses empreendimentos.

Não é demais destacar que a Convenção nº 169 da OIT assegura a proteção do território tradicional e o direito à consulta prévia, nos seguintes termos:

#### Artigo 7º

I. 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

#### Artigo 15

1. Os direitos dos povos interessados aos recursos naturais existentes nas suas terras deverão ser especialmente protegidos. Esses direitos abrangem o direito desses povos a participarem da utilização, administração e conservação dos recursos mencionados.
2. Em caso de pertencer ao Estado a propriedade dos minérios ou dos recursos do subsolo, ou de ter direitos sobre outros recursos, existentes nas terras, os governos deverão estabelecer ou **manter procedimentos com vistas a consultar os povos interessados**, a fim de se determinar se os interesses desses povos seriam prejudicados, e em que medida, antes de se empreender ou autorizar qualquer programa de prospecção ou exploração dos recursos existentes nas suas terras. Os povos interessados deverão participar sempre que for possível dos benefícios que essas atividades produzam, e receber indenização equitativa por qualquer dano que possam sofrer como resultado dessas atividades.

É imperioso, portanto, que seja determinada a revisão das prioridades da atuação do INCRA em relação à proteção do território quilombola. No lugar de priorizar o licenciamento ambiental para a exploração por terceiros das terras tradicionais, o INCRA deve apresentar cronograma e metas concretas de finalização dos processos de titulação.

É fundamental, ademais, que a União seja compelida a incrementar com recursos orçamentários compatíveis com a necessidade real de implementação do núcleo essencial do direito previsto no art. 68 do ADCT a Ação 210Z “Reconhecimento e Indenização de Territórios Quilombolas”

### 3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ante o exposto, este Grupo Nacional de Trabalho Comunidades Tradicionais sugere que a Defensoria Pública da União se manifeste no sentido de que seja a União compelida a:

- 1 – Demonstrar que realizou a comunicação às lideranças das comunidades acerca da existência link e do formulário e também que apresente o cronograma de capacitação dessas lideranças e de divulgação do primeiro relatório;
- 2 - Apresentar metas e cronogramas concretos para a finalização dos processos de titulação, com incremento significativo de RTIDs elaborados mensalmente, sem o que jamais será possível garantir efetivamente a proteção dos territórios tradicionais quilombolas;
- 3 – Rever as prioridades da atuação do INCRA em relação à proteção do território quilombola. No lugar de priorizar o licenciamento ambiental para a exploração por terceiros das terras tradicionais, o INCRA deve apresentar cronograma e metas concretas de finalização dos processos de titulação.
- 4 - Incrementar com recursos orçamentários compatíveis com a necessidade real de implementação do núcleo essencial do direito previsto no art. 68 do ADCT a **Ação 210Z “Reconhecimento e Indenização de Territórios Quilombolas”**, que permitirá a conclusão dos processos de titulação e de desintrusão.

Recife, 09 agosto de 2021.

**GRUPO DE TRABALHO COMUNIDADES TRADICIONAIS (GTCT)**  
**DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO**



Documento assinado eletronicamente por **João Juliano Josué Francisco, Coordenador do GT**, em 10/08/2021, às 10:29, 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](http://www.dpu.def.br/sei/conferir_documento_dpu.html) informando o código verificador **4611131** e o código CRC **E793447C**.

---