



Universidade de Brasília
Faculdade de Direito
Programa de Graduação em Direito

**RACISMO E ADPF 742: implicações constitucionais acerca da
ausência de dados demográficos das comunidades quilombolas**

Raíck Junio dos Santos Silva

Brasília/DF

2022



Universidade de Brasília
Faculdade de Direito
Programa de Graduação em Direito

RACISMO E ADPF 742: implicações constitucionais acerca da ausência de dados demográficos das comunidades quilombolas

Raíck Junio dos Santos Silva

Trabalho de conclusão de curso apresentado à Universidade de Brasília como parte das exigências para a aprovação na disciplina Redação de Monografia, requisito para a obtenção do grau de Bacharel em Direito.

Orientador: Prof^o. Dr. Rodrigo Portela Gomes

Brasília/DF

2022

RACISMO E ADPF 742: implicações constitucionais acerca da ausência de dados demográficos das comunidades quilombolas

Raíck Junio dos Santos Silva

FICHA DE AVALIAÇÃO

Prof^o. Dr. Rodrigo Portela Gomes
Orientador - Faculdade de Direito/Universidade de Brasília

Prof^a. Ma. Emília Joana Vieira de Oliveira
Membra interna - Faculdade de Direito/Universidade de Brasília

Prof^a. Ma. Vercilene Francisco Dias
Membra interna - Faculdade de Direito/Universidade de Brasília

Prof^o. Dr. Menelick de Carvalho Netto
Suplente - Faculdade de Direito/Universidade de Brasília

RESUMO

A pesquisa objetiva compreender como a ausência de dados demográficos sobre as comunidades quilombolas no Brasil interfere no exercício dos direitos fundamentais, especialmente no contexto da pandemia da Covid-19. A pesquisa foi realizada por meio de análise documental qualitativa de fontes primárias, incluindo a petição inicial da ADPF 742/DF, o relatório técnico “Vulnerabilidade Quilombola na Covid-19 – um estudo da base de informações do IBGE”, o acórdão da ADPF 742/DF, entre outros. Discutiu-se como a agência política quilombola vem radicalizando e ressignificando o conteúdo dos direitos fundamentais, especificamente as noções de liberdade, igualdade e propriedade. Na luta por direitos e combate ao racismo estrutural, analisou-se como a articulação desenvolvida pelo Movimento Social Quilombola junto a agentes que integram sua rede política conseguiu denunciar a gestão racista dos dados demográficos — ou seja, o apagamento das estatísticas sobre as comunidades quilombolas — e suprir as ações emergenciais no contexto pandêmico com informações sobre a situação de vulnerabilidade dos quilombos. Como resultado, constatou-se que a ausência de informações atualizadas acerca dos quilombolas impacta diretamente na efetividade de políticas públicas direcionadas a esses sujeitos e, por isso, deve ser entendida como tecnologia do racismo contra os quilombos no interior do Estado Democrático Constitucional brasileiro.

Palavras-chaves: Quilombos; Democracia Constitucional; Racismo; ADPF 742.

ABSTRACT

The research aims to understand how the absence of demographic data on quilombola communities in Brazil interferes with the exercise of fundamental rights, especially in the context of the Covid-19 pandemic. The research was conducted through qualitative documentary analysis of primary sources, including the initial petition of ADPF 742/DF, the technical report "Vulnerabilidade Quilombola na Covid-19 - um estudo da base de informações do IBGE", the judgment of ADPF 742/DF, among others. It discussed how the quilombola political agency has been radicalizing and resignifying the content of fundamental rights, specifically the notions of freedom, equality and property. In the fight for rights and against structural racism, it was analyzed how the articulation developed by the Quilombola Social Movement together with agents that make up its political network managed to report the racist management of demographic data - that is, the erasure of statistics about quilombola communities - and supply emergency actions in the pandemic context with information about the vulnerability situation of quilombos. As a result, it was found that the absence of updated information about the quilombolas directly impacts the effectiveness of public policies directed at these people and, therefore, must be understood as a technology of racism against the quilombos within the Brazilian Constitutional Democratic State.

Keywords: Quilombos; Constitutional Democracy; Racism; ADPF 742.

AGRADECIMENTOS

Sempre considerei o fechamento de qualquer ciclo como uma etapa de aprendizado e a escrita desta pesquisa também faz parte disso. Depois de 5 anos, me despeço da faculdade de direito, espaço este que pude exercer toda a minha autonomia e ressignificar o que antes, para mim, parecia impossível: ser o primeiro da minha família a ingressar em uma universidade pública federal.

Bem que me falaram que eu não sairia da Universidade de Brasília da mesma forma como eu ingressei nela. Não tem frase mais verdadeira do que essa. Aqui eu pude, verdadeiramente, desenvolver e conhecer a mim mesmo como homem negro e também como jurista. Uma parte fundamental desse trajeto foi constituída por pessoas. Sem as pessoas não haveria sentido em concluir essa etapa.

Agradeço, primeiramente, aos meus pais — Dona Nalva e Seu Raimundo — pelo carinho e apoio incondicionais na minha trajetória de estudos. Nos dias em que eu achei que não daria mais conta, foram os senhores que me mantiveram em pé, que me seguraram e depositaram em mim todo o amor do mundo. Agradeço também pela paciência nos meus dias de chatice, aborrecimento e tristeza, que, aliás, não foram poucos.

Agradeço também aos meus ancestrais, lá em Campos Belos/GO, que representam uma trajetória marcada pelo suor, pelas conquistas e pelas risadas. Muito obrigado, Vó Tereza, Vó Ana e Vô Dionizio por tudo o que me ensinaram e todo o amor repassado.

E o que falar do amor? Sem o amor não teria sentido pegar tantos ônibus, fazer tantos trabalhos e passar tanto tempo na labuta. Justamente por isso, agradeço à minha namorada e companheira Nathália Melo de Oliveira, mais conhecida como “Morena”. Muito obrigado por estar ao meu lado nos dias bons, nos dias ruins, nos dias maravilhosos, nos dias horríveis. A vida, no geral, sempre foi marcada por altos e baixos e a gente sabe muito bem disso.

Agradeço também ao meu orientador e amigo, Rodrigo Portela Gomes, companheiro de trajetos acadêmicos e que me ensinou o verdadeiro significado da extensão universitária: a transformação da realidade. Muito obrigado por me ensinar a potência da minha negritude e por valorizar cada palavra dessa minha escrita mais objetiva.

Agradeço também à família Melo, da Morena, por me acolher e por me ajudar durante toda essa caminhada, em especial: Ana Maria, Bruno Augusto, Fernando Melo, Patrícia Soares, Mariana e Minnie. Obrigado pela paciência e também pelos melhores lanches e almoços nos finais de semana.

Agradeço também a Rodolfo Brandão, o psicólogo palmeirense que me acompanhou durante toda essa faculdade e que me permitiu, com todo o profissionalismo do mundo, dividir inúmeras angústias, ansiedades, felicidades e tristezas. As nossas sessões de terapia foram e continuam sendo importantíssimas.

No campo profissional, agradeço também aos meus companheiros e companheiras de labuta do Silva Prado Roscoe Bessa Advogados pelo apoio nessa reta final do curso e também pelos melhores “*happy hours*” do mundo, em especial: Alan Bittar, Bruno Assis, Leonardo Bessa, Clara Mourão, Camila Cristina, João Sampaio, Pedro Ache, Beatriz Furtado, Marta Vinagre, Mateus Akio, Raniery Parra, Lorena Castro e Luíza Gatto.

Agradeço também aos meus amigos do Oliveira e Becker Advogados pela paciência com as minhas dúvidas do contencioso e contagem de prazos, em especial: Luís Guilherme, Poliana Brito, Fabiana Oliveira, Dona Dalva e Pedro Mota.

Agradeço também aos meus amigos “da quebrada” de Sobradinho I, pelo carinho e também pela paciência nos meus sumiços, em especial: Matheus Matos, Jhonata Santos, Pedro Lima, Vinícius Romano e Jefferson Sales. Obrigado por me chamarem para sair, mesmo quando eu disse que estava muito ocupado com as tarefas da faculdade.

Aos meus amigos “da quebrada” da UnB, que me acompanham nessa busca por condições de vida melhores, em especial: Ângela Maria, Matheus Furtado, Paulo Henrique Marinho e Murilo Santos. Obrigado pela ajuda e pelo companheirismo em cada momento de alegria e de angústia que compartilhamos juntos.

Aos meus amigos da época de Ciências Sociais, em especial: Ana Luíza, Catarina, Isabela Palhares, Luisa Flores, Luiz Felipe, Priscila Godoi, Rafael Lima e Ricardo Lewkowicz. Vocês foram as minhas primeiras amigas na UnB, lá em 2017/1, tempos bons e nostálgicos.

Agradeço também aos amigos que compartilharam muitas fofocas e risadas nos banquinhos da FD durante noite e dia, em especial: Alessandra Oliveira, Alessandra de Araújo, Ana Paula, Eduarda Costa, Maria Eduarda Souza Sales, Luzmar, Matheus França, Natália Faria, Oscar, Otávio, Vantuyler Borges, Andréia Gentil, Adelino Alves, Guilherme Oliveira, Lorena Chagas, Lorena Lima, Victória Lisboa, Carlos Alberto, Luiz Vinícius, Paulo Cartaxo, Richard Henrique Coátio, Arthur César, Diovana Moreira, Rebeca Araújo e Raimundo Alves.

Agradeço, ainda, a todas as amigas que fiz na FD que, porventura, não consegui me recordar e mencionar aqui. Muito obrigado por fazerem parte disso.

“O correr da vida embrulha tudo. A vida é assim: esquenta e esfria, aperta e daí afrouxa, sossega e depois desinquieta. O que ela quer da gente é coragem.”

João Guimarães Rosa

SUMÁRIO

Introdução	10
1. Agenda Quilombos e Direitos	15
1.1. A “Hermenêutica Quilombola de Clóvis Moura”: Quilombos na radicalização do conteúdo constitucional.....	18
1.1.1. O direito à liberdade como exercício da autonomia quilombola.....	23
1.1.2. O direito à igualdade como exercício da justiça racial quilombola.....	28
1.1.3. O direito à propriedade como exercício da territorialidade quilombola.....	35
2. Contribuições Constitucionais da Análise Demográfica	42
2.1. Vulnerabilidade Territorial Quilombola.....	46
2.2. Vulnerabilidade Socioeconômica Quilombola.....	48
2.3. Vulnerabilidade Sanitária Quilombola.....	50
3. Litígio Estratégico da ADPF 742/DF	53
3.1. Relatório Técnico “Vulnerabilidade Quilombola na Covid-19 - um estudo da base de informações do IBGE”.....	58
3.2. Análise do voto do Ministro Nunes Marques.....	62
Conclusão	69
Referências Bibliográficas	71

INTRODUÇÃO

Este Trabalho de Conclusão de Curso se insere no contexto do julgamento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 742/DF, no qual o Supremo Tribunal Federal discutiu, via controle abstrato de constitucionalidade, a implementação de medidas emergenciais de mitigação dos impactos da Covid-19 nos territórios quilombolas brasileiros. No auge da crise sanitária, a Coordenação Nacional de Articulação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas (CONAQ)¹, contando com o apoio de diversos partidos políticos com representação no Congresso Nacional, denunciou as omissões do Poder Executivo em relação aos direitos quilombolas e aos preceitos fundamentais da Constituição Federal, tais como o direito à vida, à saúde, à terra e a dignidade da pessoa humana.

No julgamento da medida cautelar, a decisão favorável do relator, então Ministro Marco Aurélio de Mello, contemplou em parte os principais pedidos emergenciais requeridos pela CONAQ — notadamente, em relação à aplicação efetiva das políticas públicas quilombolas, bem como monitoramento dos casos de Covid-19 nas comunidades. Apesar disso, a vulnerabilidade socioeconômica e sanitária assolava milhares de sujeitos de direitos quilombolas ao longo do território brasileiro.

Embora o Poder Executivo Federal tenha constituído, por agência política dos próprios sujeitos quilombolas, políticas públicas voltadas exclusivamente às comunidades quilombolas no passado (vide a “Agenda Social Quilombola”, no âmbito federal, a qual foi instituída pelo Decreto Federal nº 6.261/2007), notou-se a desestruturação dessas políticas desde dentro, o que evidencia o apagamento — existencial e institucional — dos direitos quilombolas em relação aos atos da Administração Pública.

O ajuizamento da ADPF 742/DF pela CONAQ enfatizou não apenas a proteção da vida quilombola no contexto da pandemia da Covid-19, como também discutiu elementos constitucionais que ultrapassam a elaboração das políticas públicas². Neste ponto, especialmente, vale destacar a ausência de informações e dados demográficos acerca das

¹ A admissão da CONAQ como proponente de ação de controle concentrado de constitucionalidade, conforme visto na ADPF 742/DF, representou um ganho significativo para democratização da jurisdição constitucional e enfrentamento ao racismo institucional.

² É importante registrar que, para além do litígio estratégico da ADPF 742/DF, foram empreendidas diversas ações de continuidade e mobilização política na luta pelos direitos quilombolas. Recentemente, destaca-se a realização do “Ato Aquilombar” em 10 de agosto de 2022. O evento, organizado pela CONAQ, contou com a participação de mais de 3 mil quilombolas em Brasília/DF e buscou denunciar o desmonte das políticas públicas específicas para os quilombolas. Durante o ato, foram promovidos debates e um ato político dos quilombolas, que realizaram uma marcha rumo ao Congresso Nacional para reivindicar os seus direitos fundamentais. Disponível em: <https://www.socioambiental.org/noticias-socioambientais/aquilombar-encontro-nacional-de-quilombolas-reivindica-direito-terra-e>. Acesso em: set. 2022.

comunidades quilombolas e, conseqüentemente, a inviabilização dos seus direitos e garantias fundamentais.

Apesar de a Constituição Federal de 1988 assegurar direitos fundamentais e mecanismos antirracistas aos sujeitos quilombolas, nota-se que o cenário pandêmico da Covid-19 evidenciou um importante vetor: a ausência de dados demográficos sobre as condições de vida das comunidades e dos sujeitos quilombolas, a qual impede um adequado planejamento e execução de políticas públicas voltadas para proteção da vida quilombola.

O problema de pesquisa consistiu em responder a seguinte questão: de que modo a ausência de informações e dados demográficos acerca das comunidades quilombolas interfere no exercício dos direitos fundamentais quilombolas?

O objetivo geral da pesquisa consistiu em compreender as implicações constitucionais acerca dessa ausência de informações e dados demográficos atualizados acerca das comunidades. Foram definidos os seguintes objetivos específicos: (i) compreender como a experiência quilombola contribui no fortalecimento do pacto constitucional a partir da literatura sobre “Quilombos e Direitos”; (ii) analisar a articulação política formulada entre a CONAQ e agentes da sua rede, especialmente a contribuição da Universidade de Brasília com a produção do estudo sobre vulnerabilidade quilombola na covid-19; e (iii) analisar o impacto das informações demográficas na interpretação dos direitos fundamentais de comunidades quilombolas a partir do voto do Ministro Nunes Marques no julgamento da medida cautelar da ADPF 742/DF.

Como orientação epistêmica, foram utilizadas as obras de Rodrigo Portela Gomes e Marcos Queiroz para dimensionar a hermenêutica quilombola sobre a democracia constitucional. A produção de Clóvis Moura também foi analisada, de maneira indireta, como parte da análise sobre a agência política dos quilombolas e o impacto central da diáspora negra na modernidade. Também foram utilizadas pesquisas de Mari Sueli Rodrigues de Sousa, Thula Pires, Beatriz Nascimento e Vercilene Dias no estudo das dinâmicas envolvendo racismo, comunidades quilombolas e constitucionalismo.

A pesquisa foi elaborada por meio de análise documental de fontes primárias disponibilizadas em repositórios institucionais virtuais — o relatório técnico “Vulnerabilidade Quilombola na Covid-19 - um estudo da base de informações do IBGE”, a petição inicial da ADPF 742/DF, o acórdão da ADPF 742/DF, o voto do Ministro Nunes Marques, entrevistas, dissertações, teses, entre outros. Para solucionar o problema de pesquisa, buscou-se o apoio dos

pressupostos contidos na revisão bibliográfica da agenda “Quilombos e Direito”, os quais foram examinados de maneira qualitativa.

No capítulo 1, pretende-se abordar a agenda de pesquisa denominada “Quilombos e Direitos”, referente ao conjunto de trabalhos acadêmicos que dimensionam a luta quilombola como expressão constitucional importante na formação social, histórica e jurídica. Por seu turno, também foi analisado como essa agência capitaneada pelo movimento quilombola radicalizou o conteúdo constitucional e ressignificou os sentidos dos direitos fundamentais de liberdade (como autonomia), igualdade (como justiça racial) e propriedade (como territorialidade) a partir da práxis quilombola na Constituição Federal de 1988 (GOMES, 2022).

No capítulo 2, pretende-se abordar as contribuições constitucionais da análise demográfica, em especial, na conjuntura histórica de invisibilidade vivenciada pela falta de informações atualizadas acerca das comunidades quilombolas. Buscou-se evidenciar a fragilização dos mecanismos antirracistas previstos na Constituição Federal de 1988, em razão da falta dessas informações e da omissão dos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal, e foi levantada a importância de sistematização de dados atualizados sobre os povos quilombolas como forma de enfrentamento ao racismo estrutural e efetivação dos direitos fundamentais desses sujeitos.

No capítulo 3, pretende-se abordar o litígio estratégico realizado pela CONAQ no ajuizamento da ADPF 742/DF, em 2020, com destaque para a rede política mobilizada pela entidade de representação dos quilombolas junto à comunidade acadêmica, a exemplo da UnB para defender o direito à vida quilombola na pandemia da Covid-19. Foi examinado o relatório técnico “Vulnerabilidade Quilombola na Covid-19 - um estudo de base de informações do IBGE” como instrumento de denúncia do apagamento quilombola na democracia constitucional e recurso de visibilização das vulnerabilidades quilombolas que orientaram a intervenção dos demais poderes. Ao final, buscou-se analisar criticamente o voto proferido pelo Min. Kassio Nunes Marques no julgamento da medida cautelar da ADPF 742/DF, com atenção à forma como o jurista utiliza a ausência de informações sobre os quilombolas como fundamento argumentativo para desresponsabilizar o Poder Executivo por suas omissões no contexto da pandemia.

Por fim, considera-se importante destacar as motivações da pesquisa. Na dimensão acadêmica, ressalto a realização do Projeto de Iniciação Científica (ProIC) 2019/2020, intitulado “Comunidades Remanescentes de Quilombos e o Discurso dos Juristas: disputadas sobre Memória, Identidade e Histórica Constitucional pós-1988”, coordenado pelo prof. Dr.

Guilherme Scotti Rodrigues (FD/UnB). No âmbito do projeto, tive a oportunidade de realizar atividades coletivas de pesquisa acadêmica sobre as comunidades quilombolas por meio do grupo de estudos “Constitucionalismo e Quilombos”, sob a coorientação do prof. Dr. Rodrigo Portela Gomes, e pude elaborar o artigo final nomeado “A (re)construção da identidade quilombola no constitucionalismo pós-1988”. A partir do estudo da agência política e articulada das mulheres negras quilombolas, analisei como as dinâmicas de raça e gênero impactam na reconstrução da identidade quilombola no período pós-1988.

A pesquisa do PIBIC também me permitiu concluir que o enfrentamento ao racismo, ao sexismo e à violência doméstica constituem pautas extremamente relevantes e atuais na luta quilombola, deslocando-se a identidade do quilombo que, em regra, era representada por uma figura masculina. Tal percepção restringiu por muito tempo os seus atributos políticos às noções de passividade-agressividade. Quando essa identidade é tomada a partir da historicidade das mulheres quilombola se torna possível dinamizar a compreensão do quilombo como sujeito coletivo, considerando outras estratégias políticas destes grupos.

Paralelamente, também tive a oportunidade de participar da constituição do grupo de extensão “Centro de Documentação Quilombola Ivo Fonseca - CDIF” (FD/UnB) em 2020. A formalização do grupo de extensão surgiu especificamente como fruto do diálogo vivenciado, no campo acadêmico-político, entre a Universidade de Brasília e o movimento quilombola, representado institucionalmente pela CONAQ. O projeto de extensão tem como propósito o desenvolvimento de um acervo de dados e informações — os quais podem ser em diversos formatos, como textos, imagens, filmes, fotos — acerca da história dos quilombolas no Brasil, de forma a auxiliar o registro e preservação da memória dos modos de viver, fazer e criar dessas comunidades tradicionais. Além disso, o Centro buscou representar mais um apoio ao movimento e às lideranças quilombolas, pois também tem como objetivo integrar a rede antirracista existente no âmbito da Universidade de Brasília (UnB).

Na dimensão política, a justificativa para realizar este Trabalho de Conclusão de Curso (TCC) partiu do meu envolvimento nestas ações coletivas já citadas. Na construção do relatório técnico, pude perceber, por meio da análise dos dados demográficos, a imensa desigualdade social e racial que estão submetidas as comunidades quilombolas. Por meio de todas essas experiências político-acadêmicas, pude compreender a existência de um forte vínculo que a universidade pode consolidar com a comunidade, principalmente do ponto de vista da democracia constitucional, e também como a universidade pública pode ser um lugar de

transformação social. A elaboração desta pesquisa faz parte desse processo de radicalização da função social da universidade instigada pelos movimentos ou organizações sociais.

Na dimensão coletiva, entendo que a justificativa para desenvolver este trabalho se insere no contexto de articulação entre a Universidade de Brasília e o movimento quilombola, o qual presenciei e vivenciei ativamente durante a graduação. O resultado dessa articulação tem viabilizado a elaboração de projetos de iniciações científicas, projetos de extensão, grupos de estudos e pesquisas na graduação, contando com a participação ativa dos sujeitos quilombolas. Entendo, humildemente, que o meu trabalho se insere nesse processo participativo e que esta pesquisa tem o potencial de auxiliar a luta por direitos fundamentais dos quilombolas na atualidade.

1. Agenda Quilombos e Direitos

A construção de uma agenda política acerca da relação entre comunidades quilombolas e direitos busca reconhecer que a experiência quilombola tem uma importante contribuição da luta por direitos. Do ponto de vista da experiência brasileira, o direito não deve ser visto como um fenômeno contido apenas na cultura jurídica moderna — como se fosse uma reprodução mal acabada da Europa —, mas sim como um produto que dialoga com os eventos históricos e sociais.

Dessa forma, revisar os principais aspectos que digam respeito à cultura jurídica e à diáspora negra, especialmente a partir de um entendimento crítico e dinâmico, significa compreender os efeitos do colonialismo e do racismo na interpretação do direito. Essa abordagem é necessária justamente para “reinventar e criar intervenções metodológicas e hermenêuticas para pensar o fenômeno jurídico, sobretudo diante das especificidades das relações raciais no Brasil” (QUEIROZ; GOMES, 2021, p. 736).

A partir dessa abertura teórica e metodológica da diáspora negra, torna-se possível compreender as dinâmicas de impacto do racismo dentro do direito e da experiência da cultura jurídica nacional. Essa mudança de perspectiva tem como propósito conceituar que o direito é um fenômeno aberto e sucessivo de mudanças por parte de grupos subalternizados, nos quais se incluem as comunidades quilombolas.

A discussão sobre as especificidades das relações raciais no Brasil contempla não apenas o estudo dos eventos vinculados ao passado colonial e à construção da cultura jurídica, mas também à forma como indivíduos subalternizados (negros) são capazes de propor alternativas e revolucionar, por meio de sua agência política, a forma como o Estado compreende a vida dessas pessoas. É justamente com esse propósito que se pretende discutir que as comunidades quilombolas, sob a ótica do projeto constitucional inaugurado em 1988, são capazes de trazer à tona novos significados à prática constitucional, com especial destaque para os direitos de liberdade, igualdade e propriedade.

Essa discussão merece ser devidamente contextualizada, levando em consideração os principais aspectos que dizem respeito à agenda “Quilombos e Direitos”. Trata-se de um campo de pesquisa que tem sido produzido no direito e que dimensiona a contribuição quilombola na luta por direitos fundamentais. Busca-se, com isso, estabelecer um caminho inicial que possa servir de parâmetro de observação dos principais estudos vinculados a direitos e comunidades quilombolas.

Para Rodrigo Portela Gomes (2022, p. 53), a mencionada agenda diz respeito ao conjunto de pesquisas que surgiram nos últimos anos como produto da mediação política das comunidades e do movimento quilombola com o propósito de desenvolver estudos no campo jurídico. Assim sendo, o termo “agenda” é entendido pelo autor no sentido de compromisso, uma vez que essas produções acadêmicas têm, primeiramente, uma interação política com o movimento quilombola, tendo como interessados tanto os próprios sujeitos quilombolas quanto os pesquisadores do campo jurídico.

Essa agenda de pesquisa tem sido potencializada no período pós-1988, momento no qual “os litígios estratégicos passaram a utilizar cada vez mais o recurso da pesquisa para legitimar o direito pretendido por comunidades negras rurais” (GOMES, 2022, p. 53). Por conseguinte, o crescimento dessa agenda de pesquisa constituída para e pelos quilombolas cresceu ainda mais recentemente, a partir da década de 2010, período no qual houve maior ingresso de quilombolas no ensino superior, um amplo processo de democratização de acesso ao ensino, pesquisa e extensão e o desenvolvimento de políticas afirmativas de permanência da negritude, dos indígenas e dos quilombolas na universidade (GOMES, 2022, p. 54).

No âmbito dessa transformação na produção de conhecimento na universidade, também é possível notar uma diversificação na forma de produzir conhecimento científico, uma vez que esses sujeitos passam a integrar o processo de pesquisa — antes, eram objetos de pesquisa. Especialmente no campo jurídico, as contribuições da pesquisa, provocadas pela agência quilombola, constituem um importante marco de reflexão sobre o fenômeno jurídico, com destaque para o constitucionalismo brasileiro e as suas narrativas historiográficas (GOMES, 2022, p. 54).

Em levantamento conduzido pelo autor, levando em consideração as produções acadêmicas divulgadas até junho de 2020 em 95 programas de pós-graduação analisados, foram identificados um total de 62 pesquisas, a nível de mestrado e doutorado *strictu sensu*, que problematizam as demandas quilombolas no campo jurídico (GOMES, 2022, p. 55).

Desse total, é possível perceber um grupo de produções que envolvem uma relação dialógica com a Universidade de Brasília (UnB), seja porque compartilham trajetórias semelhantes em grupos de estudos ou de extensão, ou ainda se inserem em contextos de mobilização acadêmica que a universidade proporciona. Nesse sentido, ressaltam-se as

produções acadêmicas de: Rodrigo Portela Gomes³, Emília Joana de Oliveira⁴, Vercilene Francisco Dias⁵, Paulo Fernando Soares Pereira⁶, Lucas Araújo Alves Pereira⁷, Izadora Nogueira dos Santos Muniz⁸, Heiza Maria Dias de Sousa Pinho⁹, Johnatan Razen Ferreira Guimarães¹⁰, Maria Sueli Rodrigues de Sousa¹¹ entre outros.

No âmbito dessas pesquisas, Rodrigo Portela Gomes (2022, p. 57) percebe três preocupações semelhantes acerca da trajetória-experiência quilombola: a primeira, de ordem epistêmica - a demonstração do quilombo-vida, “potencializando a subjetividade político-jurídica das comunidades” como parte da memória jurídica da diáspora africana; a segunda, de ordem metodológica - a exploração da prática dos quilombos na luta por direitos de acordo com técnicas empíricas, de modo a conhecer esses sujeitos, como compreendem os seus direitos e quais são as estratégias que utilizam; e a terceira, de ordem ética - o desenvolvimento da legitimação do processo de investigação de acordo com a agência das comunidades e dos movimentos sociais quilombolas, na qual os pesquisadores se identificam como integrantes de uma articulação coletiva.

Além desses elementos, as pesquisas também evidenciam a radicalização do conteúdo constitucional, tendo em vista que abordam como a experiência quilombola é capaz de ressignificar os direitos fundamentais. A pesquisa desenvolvida no âmbito deste Trabalho de Conclusão de Curso também se localiza na conjuntura política da agenda “Quilombos e Direito”.

Busca-se dizer com isso que a presente pesquisa faz parte de uma articulação política vivenciada historicamente entre o movimento quilombola, representado pela CONAQ, e a UnB,

³ “Quilombos, Constitucionalismo e Racismo: famílias negras na luta pela propriedade em Barro Vermelho e Contente no Piauí” (2018) e “Kilombo: uma força constituinte” (2022) - ambas pela UnB.

⁴ “Racismo, Sexismo e Territorialidade Quilombola: a práxis das mulheres quilombolas de Rio dos Macacos/BA na disputa pelo direito à água” (2019) - UnB.

⁵ “Terra Versus Território: Uma Análise Jurídica dos Conflitos Agrários Internos na Comunidade Quilombola Kalunga de Goiás” (2019) - UFG. Atualmente é doutoranda na Faculdade de Direito da UnB.

⁶ “Os esquecimentos da memória: o tombamento do patrimônio cultural quilombola e a formulação de uma política pública” (2019) - UnB.

⁷ “Necropolítica do Desenvolvimento e Territorialidade Quilombola: a experiência de Contente e Barro Vermelho” (2020) - UnB.

⁸ “A face feminina kalunga frente ao modelo de desenvolvimento nacional: a condução do licenciamento ambiental da PCH Santa Mônica no sítio histórico da comunidade quilombola Kalunga” (2020) - UFG. Atualmente é doutoranda na Faculdade de Direito da UnB.

⁹ “Consulta prévia, livre e informada e o direito como produto dialético do conflito: o caso das comunidades quilombolas Barro Vermelho e Contente, no Semiárido piauiense frente a construção da ferrovia Transnordestina” (2019) - UnB.

¹⁰ “Quilombolas e navais: contribuições à crítica do Estado e do Direito a partir do conflito na comunidade remanescente de quilombo de Rio dos Macacos” (2019) - UnB.

¹¹ “O povo do Zabelê e o Parque Nacional da Serra da Capivara no Estado do Piauí: tensões, desafios e riscos da gestão principiológica da complexidade constitucional” (2009) – UnB.

os quais atuam de maneira colaborativa e independente para defender os direitos fundamentais de liberdade, igualdade e propriedade dos sujeitos quilombolas. Existe, portanto, uma circularidade de agência política entre a agência negra quilombola e o ensino, a pesquisa e a extensão universitária.

1.1. A “Hermenêutica quilombola de Clóvis Moura”: Quilombos na radicalização do conteúdo constitucional

No presente tópico, pretende-se defender, com apoio de Marcos Queiroz e Rodrigo Portela, como a produção de Clóvis Moura sobre os quilombos, ainda no contexto colonial, evidencia recursos para uma hermenêutica constitucional que radicaliza o conteúdo dos direitos fundamentais de liberdade, igualdade e propriedade.

O pensamento de Clóvis Moura (1925-2003) — sociólogo, historiador e escritor brasileiro — contribui para discutir a centralidade dos quilombolas na interpretação do direito. A partir da categoria denominada “hermenêutica quilombola”, que consiste em uma reinterpretação jurídica baseada na obra de Clóvis Moura, os autores Rodrigo Portela Gomes e Marcos Vinícius Lustosa Queiroz (2021, p. 736) ressaltam que a discussão acerca dos direitos fundamentais somente é possível por meio do conhecimento das dinâmicas raciais e, sobretudo, o enfrentamento à violência colonial no passado e no presente.

Reintroduzindo o quilombo como parte da historicidade brasileira, Rodrigo Portela e Marcos Queiroz (2021, p. 737) propõem a construção de “um conhecimento, acima de tudo, engajado na transformação social e na mudança da realidade de exclusão enfrentada pela população negra”. Para isso, os autores advogam no sentido de que a ciência da diáspora negra seja uma contraposição política à ciência tradicionalmente legitimada pela branquitude.

Esta virada de paradigma tem como alicerce o entendimento de que as narrativas vinculadas aos indivíduos negros são, tradicionalmente, escritas por terceiros, majoritariamente brancos, que não são capazes de compreender os anseios, angústias e também os próprios desejos da população negra. Desse modo, essa transformação na forma como se realiza o estudo da realidade da população negra parte do reconhecimento da sua própria condição como ser humano:

Portanto, o projeto intelectual mouriano tem como premissa a inversão da relação sujeito e objeto na produção científica brasileira. **O negro passa de objeto para sujeito epistêmico, os problemas são vistos a partir de sua experiência humana.** No limite, se há de se falar em seres humanos como objeto de investigação, é a branquitude que deve ocupar esse espaço (QUEIROZ; GOMES, 2021, p. 737- *grifos do autor*).

Essa inversão — de condição de objeto para a condição de sujeito de direitos — é essencial na teoria mouriana, visto que as contribuições político-teóricas da diáspora africana almejam reverter as visões que objetivam e inferiorizam a população negra (QUEIROZ; GOMES, 2021, p. 737). Isto é, todos os saberes, práticas e vivências da população negra foram importantes para reposicionar o sujeito de direitos negro como autor de sua própria história.

Justamente com esse propósito, vale destacar o aspecto disruptivo da teoria mouriana, reconhecendo o sentido político da agência negra ao longo da história brasileira (QUEIROZ, 2021; FARIAS, 2019; OLIVEIRA, 2019 apud QUEIROZ; GOMES, 2021, p. 739). Essa agência política da teoria mouriana reintroduz a resistência negra como uma experiência do presente, que não pode ser aprisionada como uma experiência do passado e vinculada ao período colonial brasileiro.

Esta mudança na interpretação das narrativas oficiais — tradicionalmente escritas por atores institucionais e jurídicos que ocupam espaços de poder — parte do entendimento de que o direito é um espaço marcado pela contradição, na medida em que pode ser um instrumento de dominação, mas também pode ser um mecanismo de exercício da liberdade dos sujeitos negros:

Ao reconhecer a importância da resistência negra, não somente na forma de comunidade de fugitivos, a obra de Clóvis Moura permite compreender o direito como fenômeno contraditório, ou seja, como instrumento de dominação e como mecanismo de liberdade. Assim, rompe-se com interpretações binárias, em que as normas jurídicas pró-população negra ou são vistas como concessões das elites políticas, visando acalmar os ânimos das classes subalternas, ou como instrumentos plenos de garantia de direito (QUEIROZ; GOMES, 2021, p. 739, *grifos do autor*).

O reconhecimento do sentido político da agência negra reposiciona a atuação dos quilombolas no sentido de desestabilizar as narrativas hegemônicas, as quais condicionam a existência desses indivíduos dentro de um regime colonial marcado pela suposta bondade do sistema escravista local (QUEIROZ; GOMES, 2021, p. 735). Dessa forma, o entendimento aqui defendido é o de que a agência negra é capaz de transformar os sentidos do direito e tem o potencial, ainda, de mudar a forma como os direitos fundamentais da população negra são tratados atualmente.

Entendendo “o sistema jurídico como um lugar de disputa, em que os sentidos normativos não estão dados à priori” (QUEIROZ; GOMES, 2021, p. 740), os sentidos dos direitos fundamentais, portanto, estão disponíveis para construção a partir da realidade concreta. Nesse sentido, os significados de categorias jurídicas comuns, como a cidadania, a liberdade e

a igualdade necessitam, fundamentalmente, passar por um análise que “leve a sério o colonialismo, a escravidão, o racismo e as dinâmicas da diáspora africana” (QUEIROZ, 2017 apud QUEIROZ; GOMES, 2021, p. 740).

Assim, o direito deve ser lido na contradição e diante da dialética entre opressão e resistência, que faz do mundo jurídico um campo de batalha. A leitura dinâmica da sociedade e da história informa uma compreensão do direito em movimento, o qual é mobilizado tanto como tática dos poderes constituídos, como instrumento de contestação do status quo (QUEIROZ; GOMES, 2021, p. 740 *grifado*).

Reposicionando a condição do negro como sujeito — e não mais como objeto — e também o direito como espaço marcado como um espaço de construção, no qual deve ser compreendido a possibilidade de transformar os sentidos da norma jurídica, percebe-se a abertura teórico-política para compreender a “hermenêutica quilombola” como uma contraposição à violência colonial.

A partir da teoria mouriana, Marcos Queiroz e Rodrigo Portela (2021, p. 743) apontam que a formação do Estado-nação brasileiro foi realizada por meio de uma articulação racista, sendo o seu cerne constituído pela negação do negritude e, de maneira totalmente oposta, a valorização da branquitude como exercício pleno da cidadania. Isto é, a consolidação do Estado-nação brasileiro foi operacionalizada a partir dos valores do supremacismo branco, o qual permitiu dar alicerce à identidade nacional do país. Desse modo, a realidade racial não é caracterizada pela “miscigenação” como aspecto positivo da realidade, mas sim por uma hierarquização violenta no que diz respeito ao exercício de direitos entre negros e brancos (MOURA, 1988b apud QUEIROZ; GOMES, 2021, p. 743).

Considerando que “a brasilidade informou um modelo específico de racismo institucional, no qual a raça era operada em suposto silêncio para excluir e violentar, mas jamais para promover a cidadania” (QUEIROZ; GOMES, 2021, p. 744), repara-se que parte da discursividade do direito consistiu em atribuir e responsabilizar a própria população negra pelas suas condições sociais desiguais e de marginalização em relação aos indivíduos brancos, os quais ocupavam posições mais vantajosas desde o período colonial.

Dito isso, a partir do momento em que se compreende que o apagamento racial orienta o pensamento e a prática do direito no Brasil (GOMES, 2021b, p. 1.237), abre-se um espaço para que o debate racial seja enriquecido com as formulações da hermenêutica quilombola, reinterpretado pelos pesquisadores Marcos Queiroz e Rodrigo Portela (2021). Quando Clóvis Moura reposiciona o quilombo como sujeito fundamental na formação social brasileira, ele pretende, dessa forma, compreender quais orientações teóricas e políticas da experiência

quilombola podem ser apreendidas para a interpretação das relações sociais no Brasil, por conseguinte, e com suporte nos seus leitores para compreender o fenômeno jurídico.

Ao ser avaliado como uma matriz de lutas por direitos da população negra, afirma-se que o quilombo pode ser utilizado para diagnosticar institutos fundamentais do direito brasileiro que integram a experiência histórica nacional, incluindo os sentidos jurídicos de trabalho, propriedade, família e cidadania (QUEIROZ; GOMES, 2021, p. 744).

Identifica-se, portanto, que a “hermenêutica quilombola” propõe a rejeição ao “*ethos*” da brasilidade — caracterizado pela ideologia da democracia racial — para que a formação do Estado-nação brasileiro seja concebida a partir do antagonismo, no sentido de que houve uma mobilização da agência negra contra a violência desde o período colonial. Isto é, o quilombo pode ser entendido como uma “rasura”, visto que impõe uma reorganização sobre o reconhecimento dos direitos (QUEIROZ; GOMES, 2021, p. 745).

No que diz respeito ao relato hegemônico da identidade brasileira, o quilombola passa a reivindicar para si a condição de agente político e buscar a sua própria autodeterminação. Isto é, se no passado o sujeito quilombola teve a sua presença vinculada aos resquícios coloniais e também à violência sofrida pela população negra, na contemporaneidade, em nítida oposição, o quilombola trouxe consigo a busca pelo reconhecimento dos direitos fundamentais (SILVA, 2020, p. 2).

Desse modo, ser quilombola confronta a figura do escravizado idealizada na narrativa da branquitude. Para isso, o sujeito quilombola “exige uma reconstrução da história jurídica capaz de entender como o direito foi e ainda é instrumento de produção da desigualdade racial e de mortificação de pessoas negras” (QUEIROZ; GOMES, 2021, p. 746,).

A partir de Clóvis Moura, tais interpretações críticas têm proposto “uma teoria e uma práxis comprometida com a *ética quilombola*, que rejeita a objetificação negra tanto na estruturação econômica, como nos jardins da razão” (QUEIROZ; GOMES, 2021, p. 737). A *ética quilombola* é um termo que pode ser entendido como um novo ideal de justiça racial, levando em consideração a violência do processo colonial brasileiro, com o propósito de articular novos parâmetros de liberdade, igualdade e propriedade

A partir desse quadro exposto, busca-se desenvolver a ideia de que o sujeito quilombola formula uma nova compreensão quanto aos valores de liberdade, igualdade e propriedade no direito, pois a sua luta pela emancipação e resistência à violência colonial reescreve as narrativas oficiais da agência negra.

Um exemplo dessa reescrita pode ser apreendida no contexto das rebeliões negras contra a violência colonial, momento no qual existia o medo branco (AZEVEDO, 2008) de que os escravos, em sua grande maioria, fossem capazes de suplantar o regime escravista — a exemplo do que ocorreu na Revolução Haitiana — e, assim, produzir uma revolução violenta contra os senhores brancos e contra as instituições jurídicas (QUEIROZ, 2017).

Esse “medo branco” serve, novamente, para destacar a superação da narrativa de passividade e submissão da população negra no período colonial, pois ela, por si própria, foi capaz de desenvolver as suas práticas de resistência ao racismo e propor a construção da sua subjetividade (QUEIROZ; GOMES, 2021, p. 746).

Desse modo, a agência negra deixa de ser vista apenas como um signo associado ao passado — isto é, à mera reação à violência colonial — e passa a ser concebida como um elemento da cultura jurídica, negada pela ideia oficial de brasilidade. Por isso, pretende-se afirmar que o quilombo não é um resquício de uma época antiga ou de uma sociedade arcaica, mas sim que ele constitui “uma localidade marcada pela constante *transmigração* e *territorialização* de saberes e práticas da diáspora” (QUEIROZ; GOMES, 2021, p. 748).

Com razão, os modos de criar, fazer e viver dos quilombolas estão ancorados na auto-organização, assim como em modos de vida africanos e diaspóricos (NASCIMENTO, 2007; 2018 apud QUEIROZ; GOMES, 2021, p. 747).

Diante disso, para a hermenêutica jurídica, o quilombo fornece outro horizonte semântico capaz de reformular e enraizar os sentidos dos direitos fundamentais. **Assim, a reinterpretação dos princípios jurídicos - a exemplo da liberdade, igualdade, propriedade e cidadania - deve ser escorada na contestação do racismo institucional e das falácias da democracia racial e, especialmente, orientado pelo sentido democrático fornecido pelo *devir* quilombola** (QUEIROZ; GOMES, 2021, p. 748, *grifos do autor*).

Repara-se, dentro dessa ótica, que o “*devir* quilombola” consiste em uma práxis jurídica antirracista desde o período colonial, momento no qual as rebeliões e insurreições negras se fizeram presentes para mobilizar uma reação contra “o pacto jurídico e político fundador da nação” (QUEIROZ; GOMES, 2021, p. 748), que pode ser compreendido como o próprio regime escravista brasileiro.

Reposicionando o quilombo como experiência constitutiva da disputa sobre o que é o direito moderno, entende-se que o significado de sua existência adquire contornos práticos para compreender os direitos fundamentais, com destaque para a liberdade, igualdade e propriedade. O projeto mouriano pretende, sobretudo, “contribuir para a formulação de um conhecimento

liberado das amarras do colonialismo e do racismo”, de modo que seja formulado um pensamento jurídico e uma teoria crítica jurídica que levem a sério os efeitos do racismo para a pesquisa e interpretação do direito (QUEIROZ; GOMES, 2021, p. 750).

Conforme já ressaltado, a agência negra é uma das experiências mais significativas de lutas por direito e enfrentamento ao projeto colonial escravista moderno (PIRES, 2021, p. 294). Logo, a agência e o protesto negro devem ser compreendidos como elementos de transformação do sistema jurídico brasileiro, tendo em vista que, desde o período colonial, ainda prevalece uma noção branca de cidadania e de direitos fundamentais (QUEIROZ; GOMES, 2021, p. 750).

Sob a égide da Constituição Federal de 1988, para demonstrar a radicalização do conteúdo constitucional, operada por meio da articulação política e coletiva dos sujeitos quilombolas, serão tomadas como apoio as formulações de intelectuais da diáspora africana que, analisando a experiência quilombola, indicaram a reconstrução dos sentidos desses direitos fundamentais de liberdade, igualdade e propriedade. Vale dizer, a liberdade pode ser compreendida como sinônimo de autonomia; (ii) a igualdade, como justiça racial; e, por fim, (iii) a propriedade, como territorialidade.

Portanto, a “hermenêutica quilombola” fornece as seguintes contribuições para a interpretação do direito: (i) a desconstrução da cultura jurídica oficial, especialmente à luz da autodeterminação da população negra, em busca do exercício dos direitos fundamentais; (ii) a experiência do quilombo como um produto de saberes e práticas da diáspora negra e como um local associado à busca pela liberdade, igualdade e propriedade; e (iii) o entendimento de que o quilombo representa um marco contra a história oficial da formação do Estado-nação e o próprio conceito de “brasilidade”, na medida em que enfrenta o mito da democracia racial, a qual ainda é responsável por orientar os sentidos do direito e da noção de cidadania para a população negra.

1.1.1. O direito à liberdade como exercício da autonomia quilombola

O exercício da liberdade para os sujeitos quilombolas é compreendido a partir de sua reinterpretação constitucional, isto é, como prática de sua própria autonomia. Essa ideia tem como fundamento uma contraposição ao estereótipo de que as agências negras constituíram simples reações à submissão colonial (GOMES, 2019, p. 135).

O exercício da autonomia implica em reconhecer que todas as estratégias de negociação da liberdade, igualdade e propriedade tomadas pelos sujeitos quilombolas são

dotadas de sentido normativo, as quais têm a potencialidade de reconstruir o constitucionalismo, no campo teórico e prático. Desse modo, torna-se possível reposicionar o racismo como um problema jurídico fundamental na realidade brasileira (GOMES, 2019, p. 135).

Cumprido destacar que os estereótipos atribuídos ao quilombo, desde o período colonial, foram responsáveis por edificar no imaginário social o mito de que a experiência quilombola é caracterizada pela fuga dos cativeiros e senzalas, em busca de uma liberdade idealizada contra as diversas violências do regime da escravidão. No entanto, percebe-se que a experiência quilombola não pode ser simplificada a esse ponto, visto que a autonomia e a capacidade auto-organização sempre foram características marcantes dos quilombolas historicamente.

No que se refere à autonomia, Maria Beatriz Nascimento (1942-1995) — historiadora, professora universitária e ativista dos direitos humanos — traz aportes teóricos para compreender que o quilombo, enquanto experiência constituinte da história do Brasil, é um espaço marcado por uma organização social estrutural, cujo aspecto principal ultrapassa a simples ideia de fuga ou busca exclusiva pela liberdade idealizada (2018, p. 67-79).

No entendimento da autora, a necessidade de reposicionar os quilombos como assentamentos sociais organizados busca superar visões estereotipadas sobre essas comunidades tradicionais. Essas visões estereotipadas remontam, ainda, às denominações elaboradas no período colonial, o que pode ser exemplificado por meio da definição de “quilombo”, dada pela Consulta do Conselho Ultramarino (1740): “toda a habitação de negros fugidos que passem de cinco em parte desprovida, ainda que não tenha ranchos levantados nem achem pilões neles” (2018, p. 68).

Beatriz Nascimento defende a tese de que a maioria da literatura especializada de sua época ainda enfatizava a criação dos quilombos como uma mera técnica de fuga e defesa contra a escravidão. Contudo, destaca-se que a fuga representa apenas uma das diversas formas de negar a opressão do regime escravista, sendo que existiam outros mecanismos ainda mais contundentes de resistência da população negra, a exemplo dos abortos, suicídios e assassinatos dos senhores brancos e de toda a sua descendência (2018, p. 68).

Faz-se necessário salientar que “o emprego das fugas, rebeliões, migrações, disputas e negociações, não significam apenas a negativa dos negros à condição de propriedade do outro, mas a afirmação de que são sujeitos autônomos e ativos de sua própria história (GOMES, 2018, p. 184). O mecanismo da fuga não corresponde à negação da realidade, mas sim à afirmação por parte do ex-escravizado como um sujeito dotado de consciência e sentidos claros de autonomia no sistema escravocrata.

Por isso, entende-se que somente “a fuga aos maus tratos da escravidão não era um motivo tão forte que levasse grandes números de negros a optar por uma vida paralela, comunitária e socializante” e, por isso, “os maus tratos e castigos corporais não levariam multidões de homens a criar sociedade ou assentados” (NASCIMENTO, 2018, p. 68). Assim, por meio dessa abertura interpretativa, Beatriz Nascimento pondera que a experiência quilombola é marcada pelo aspecto de auto-organização e autonomia, devido à sua característica fundamental de ser uma rede marcada por vínculos sociais e subjetivos entre diversos sujeitos negros.

Parte da literatura da época de Beatriz Nascimento enxergava a experiência do Quilombo de Palmares como um mero retorno à “situação tribal” ou como uma suposta necessidade inata dos sujeitos negros de retornar às suas origens da África. Todavia, é preciso contestar que a busca pela liberdade quilombola não deve ser entendida com uma liberdade idealizada, de acordo com ideologias liberais burguesas ou até mesmo marxistas (NASCIMENTO, 2018, p. 69).

Assim, Beatriz Nascimento argumenta que o quilombo “pode ser uma atitude dos negros de se conservarem no sentido histórico e de sobrevivência grupal que ele se apresenta enquanto assentamento social e organização que cria um nova ordem interna e estrutural”. Ou seja, o quilombo é constituído em si de maneira específica e por uma necessidade humana, cuja necessidade surge na conjuntura de uma ordem social escravocrata (NASCIMENTO, 2018, p. 69-70).

Por ser uma estrutura social marcada por laços entre os seus integrantes, os quilombos possuem redes de organização interna, a exemplo das lideranças realizadas por curandeiros, feiticeros ou parteiras — indivíduos que representavam um “embrião de organização” dentro do grupo constituído. Ademais, esse aspecto de vínculos e cargos de liderança também possibilita que o quilombo, enquanto estrutura social, tenha conflitos e períodos de desagregação entre os seus integrantes (NASCIMENTO, 2018, p. 71).

Embora procure criticar a forma pejorativa de como a fuga é compreendida, Beatriz Nascimento indica que essa técnica possui suas especificidades e que não era realizada de maneira arbitrária, mas sim mediante estratégias que possibilitassem o embate contra o senhor branco:

Este pequeno estudo se propõe, de forma simplificada, a demonstrar que **a fuga, longe de ser espontaneísmo ou movido por incapacidade para lutar, é, antes de mais nada, a decorrência de todo um processo de reorganização e contestação da ordem estabelecida.** É o coroamento de uma série de situações e etapas nas quais

estão em jogo diversos fatores: físicos, materiais, psicossociais, ideológicos e históricos (NASCIMENTO, 2018, p. 73, *grifos do autor*).

Logo, o quilombo surge como uma nova ordem social insurgente no seio do regime escravocrata, motivo pelo qual a fuga dos sujeitos negros não deve ser interpretada de maneira negativa e preconceituosa. Nesse sentido, a designação “negro fujão” foi utilizada como forma de registro e documentação das instituições oficiais do regime escravocrata para descrever os ex-escravizados que empreendiam fugas (NASCIMENTO, 2018, p. 72-73).

Embora o termo “negro fujão” seja referente ao período colonial, que expressa um forte teor racista e preconceituoso, o “ideal de fuga” dos quilombolas ainda resta presente no imaginário social e na literatura existente sobre as comunidades quilombolas até os dias atuais. Esse mesmo estereótipo preconceituoso é o que “mais impossibilita uma visão clara e precisa sobre o que seria um quilombo e seus correlatos” (NASCIMENTO, 2018, p. 73).

Assim sendo, as fugas representam apenas uma parcela da agência negra contra a violência colonial, sendo possível constatar que esse mecanismo é motivado muito mais pela necessidade de resistência, e não por simples acomodação. No momento de enfrentamento, a fuga é uma etapa para se empreender a luta contra a ordem escravocrata vigente (NASCIMENTO, 2018, p. 74).

Frise-se, ainda, que a estratégia da fuga quilombola não era realizada de maneira espontânea e totalmente desorganizada, sendo, muito pelo contrário, “voltada para uma organização do combate à sociedade negada” (NASCIMENTO, 2018, p. 74). Neste aspecto de enfrentamento da agência negra contra o regime escravocrata, a fuga quilombola:

Presume-se, então, que obedece a um programa ordinário. **Este programa vem à tona num determinado momento em que os negros engajados se sentem suficientemente amadurecidos para empreender o novo núcleo social**, tendo previamente sido escolhida a sua área de localização na qual as possibilidades de enfrentamento à repressão possam ser satisfatórias (NASCIMENTO, 2018, p. 74, *grifos do autor*)

Por essa busca de “empreender um novo núcleo”, demonstra-se que a agência negra do povo negro obedecia a um padrão de auto-organização delimitado com propósitos específicos: constituir uma comunidade quilombola, com uma estrutura social própria, e também se preparar para o combate contra o regime escravista local, se houvesse necessidade. A diferenciação de cada um desses objetivos permite constatar, mais uma vez, que o mecanismo da fuga integrava um núcleo maior de objetivos da sociedade quilombola, com o propósito de resguardar a integridade física dos seus membros.

Assim, observa-se que “vivendo ainda sob o regime escravista local, o quilombo ou seus correlatos são tentativas vitoriosas de reação ideológica, social, político, militar” (NASCIMENTO, 2018, p. 74), pois a fuga não é parte de uma busca pelo ócio em contato com a natureza ou de uma volta à África. De maneira oposta, a fuga quilombola integrava um processo amplo e consciente de resistência contra a escravidão, rompendo contra a ordem hegemônica escravocrata. A fuga não pode ser reduzida a mitos irracionais, uma vez que se baseia na prática da organização quilombola (NASCIMENTO, 2018, p. 75).

Vale registrar a relevância do protagonismo das mulheres quilombolas no processo de luta coletiva dos quilombos. Tanto no âmbito das estratégias de fugas e formulação de armadilhas, Flávio Gomes (2015, p. 22) defende o papel das mulheres quilombolas em cuidar da roça, promovendo o desenvolvimento da agricultura de subsistência dos quilombos que foram atacados, e também da família, adentrando nas comunidades para obter condições melhores para a gestação e o parto. Além disso, em quilombos maiores, a presença das mulheres quilombolas era ainda mais forte, considerando que essas figuras também tinham funções de extrema importância: (i) na economia, produzindo utensílios para venda; (ii) no combate, pois também participavam dos momentos de enfrentamento às tropas escravistas; e (iii) na religião, visto que protegiam os quilombos ao entrarem em transe para ter conhecimento o momento e o local de ataque dos atores escravistas.

Sem abrir mão da importância das rebeliões e do aspecto de insurreição dos quilombos, Beatriz Nascimento também indica outra categoria relevante dentro da organização quilombola: a “paz quilombola”. Embora os documentos oficiais do regime escravocrata registrem o aspecto de guerra dos quilombos — destacando, por exemplo, os ataques, as queimas de fazendas e o roubo de gado dos senhores —, essas comunidades eram núcleos estruturados que desenvolviam relações socioeconômicas com agentes externos próximos, de maneira autônoma e articulada:

Mas também é certo que há referência outras dos vizinhos do quilombo, de que lá se encontram roças onde se cultiva variedade de produtos, os quais são trocados com alguns outros vizinhos, inclusive fazenda; há criação de animais domésticos, há o fabrico de ferramentas que também vão se tornar produtos (meios de produção) de relações econômicas com os vizinhos. **Podemos ver, portanto, que, estabelecido num espaço geográfico, presumivelmente nas matas, o quilombo começa a organizar sua estrutura social interna, autônoma e articulada com o mundo externo. Entre um ataque e outro da repressão oficial ele se mantém ora retroagindo, ora se reproduzindo** (NASCIMENTO, 2018, p. 76, *grifos do autor*).

A constatação de que o quilombo não pode ser lido apenas como uma reação contra a ordem escravocrata — utilizando-se de múltiplas técnicas de combate —, permite enxergar a experiência quilombola como um aspecto marcante da historiografia brasileira. Apesar das inúmeras circunstâncias de opressões características da escravidão, o quilombo traz consigo uma carga de práxis que permitem localizá-lo de maneira única, pois representa uma organização social dotada de propósitos coletivos há mais de 300 anos.

O fenômeno quilombola é concebido na sua representatividade como forma de organização social histórica e de enfrentamento contra opressões, no qual diversos atores se uniram com propósitos específicos para desestruturar o trabalho escravo e o sistema social vigente à época. Assim, a fuga representa uma parcela dos mecanismos utilizados pela agência negra contra escravidão e não deve ser entendida como o único elemento de reação ao regime colonial.

Verifica-se que a busca da “paz quilombola” consiste em uma das finalidades dessa articulação coletiva realizada pela população negra, em que um núcleo social de agentes interessados em transformar uma realidade marcada pela desigualdade social e racial assume o protagonismo em busca da liberdade, entendida como sinônimo de autonomia.

1.1.2. O direito à igualdade como exercício da justiça racial quilombola

Sob a égide da Constituição Federal de 1988, as frentes do movimento negro aturam de maneira significativa para inscrever mecanismos antirracistas no pacto constitucional inaugurado em 1988. Esse processo diz respeito ao momento de rearticulação da intelectualidade negra, visto que essa agência política, tanto no campo acadêmico quanto no político, “produziu esforços voltados à ruptura dos mitos racistas que conformavam os arranjos sociais e institucionais no Brasil, desde o pós-abolição” (BERTÚLIO, 1989 apud GOMES, 2021b, p. 1.208).

Inclusive, o contexto dessa articulação pode ser compreendido dentro da própria Assembleia Nacional Constituinte (1987/1988), na qual a elaboração de uma agenda antirracista integrou a disputa institucional e jurídica. Como parte das negociações feitas foram frutos da “litigância político-acadêmica” de lideranças negras, cabe destacar:

Por exemplo: i) mobilização do movimento negro com eventos locais, regionais e nacionais tematizando o processo constituinte, principalmente o MNU – destaque também importância dos movimentos negros do campo que atuaram a partir de organizações sindicais para garantir a discussão territorial; ii) as campanhas locais e

nacionais pela representatividade da população negra na assembleia constituinte, com destaque para as eleições diretas para parlamentares em 1986; iii) **a litigância do movimento negro no interior do processo constituinte para autoinscrição de uma agenda político-normativa antirracista** (GOMES, 2021b, p. 1.213 *grifos do autor*).

Dentre os mecanismos antirracistas, os quais foram frutos da agência política negra, cabe destacar os dispositivos constitucionais relacionados à efetivação dos direitos fundamentais, assim como os dispositivos infraconstitucionais que, no âmbito da constitucionalização dos direitos fundamentais vivenciada em 1988, colocaram a problemática do racismo como central na realidade brasileira.

Na Constituição Federal de 1988, destaca-se: art. 3º, IV; art. 4º, VIII; art. 5º, *caput*; art. 215, §1º; art. 216, II; art. 68 do ADCT. Já no bojo infraconstitucional, cita os seguintes mecanismos legais: a Lei nº 7.668/1988, que autorizou o Poder Executivo Federal a constituir a Fundação Cultural Palmares e também a Lei nº 7.716/1989, que definiu os crimes resultantes de preconceito de raça ou de cor (GOMES, 2021b, p. 1.208).

É certo que essa forma de articulação do movimento negro foi realizada em diversos meios e campos. Particularmente sob a ótica acadêmica, na fundação do campo de pesquisa do “*Direito e Relações Raciais*”, é possível compreender uma articulação que buscava criar metodologias de análise da realidade brasileira que fossem dissociadas dos mitos racistas que constituíam impeditivos à discussão racial, desde o pós-abolição (GOMES, 2021b, p. 1.208).

Nesse sentido, as pesquisas das intelectuais Dora Bertúlio e Eunice Prudente integram um “processo de autoinscrição da presença negra na formação social do Brasil, protagonizado por intelectuais e lideranças que se organizaram para construir práticas e discursos antirracistas”. Isto porque “a virada paradigmática dos estudos raciais proposta por intelectuais negros no Brasil é estimulada por lutas antirracistas que se desdobravam no mundo, especialmente na segunda metade do séc. XX” (GOMES, 2021b, p. 1.212).

As contribuições de Eunice Prudente e Dora Bertúlio, no campo do “*Direito e Relações Raciais*”, podem ser compreendidas, de maneira sintética, no sentido de que:

i) **a cultura jurídica nacional está impregnada de práticas e ideais racistas que podem ser sintetizados no mito da igualdade jurídica da democracia racial**; ii) a sistematização do conteúdo constitucional denota a importância de ressignificação dos direitos fundamentais, a partir da agência negra; iii) a formação social do Brasil, especialmente as relações raciais são atravessadas por um arcabouço normativo de fundo segregacionista (GOMES, 2021b, p. 1.213, *grifos do autor*).

Essa virada de análise parte da compreensão de que o direito constitui um mecanismo de poder, o qual está em constante disputa, mas que foi utilizado para cercear as mediações da

população negra no próprio âmbito jurídico. Vale ressaltar, no entanto, que a construção de uma agência política sempre fez parte da articulação dos indivíduos negros e dos movimentos sociais (GOMES, 2021b, 1.213).

Como parte dessa movimentação, compreende-se que foram realizadas não apenas denúncias de práticas racistas advindas dos setores sociais, como também do próprio silenciamento operado pelo direito e pelos juristas historicamente. Esse posicionamento pode ser compreendido por meio da expressão “silêncio dos juristas” (BERTÚLIO, 1989; DUARTE, 2011).

O pressuposto teórico que resulta dessa expressão é a tese jurídica de que, dentro do aparato legislativo e discursivo produzido ao longo do séc. XX, “a ideologia da democracia racial constituía o principal instrumento de bloqueio da crítica racial, conduzindo o aparato discursivo e normativo do Estado brasileiro para uma realidade de suposta harmonia e igualdade racial” (GOMES, 2021b, p. 1.209).

Em razão disso, a ideologia da democracia racial, inclusive, foi utilizada para desmobilizar a agência política do movimento negro nos anos 1970 e 1980¹² (RIOS, 2012, p. 43 apud GOMES, 2021b, p. 1.209). Como parte desse processo de esvaziamento da luta do movimento negro, percebe-se a utilização de discursos acerca da suposta “igualdade” e “harmonia” na sociedade, aspectos totalmente contraditórios dentro da realidade brasileira, a qual é marcada profundamente pela desigualdade racial (GOMES, 2021b, p. 1.226).

Ao tecer críticas à tradição jurídica liberal, autoras como Dora Bertúlio compreendem que o direito codificou signos e imagens racistas da sociedade brasileira. Esta codificação se daria “em um processo no qual o direito informa suas categorias por conteúdos racializados, sem traduzir expressamente o tratamento jurídico desigual” (GOMES, 2021b, p. 1.209).

Quando argumenta que o silêncio dos juristas “é a voz mais alta”, Dora Bertúlio (1989:60) recorda a conjunção de valores - como a miscigenação, a política migratória, a divisão sexual e racial do trabalho, a gestão racial dos territórios e a política criminal - voltada a encobrir ou negar tensões raciais. Através desse mecanismo, **enquadra-se o racismo do passado em um cativo do tempo que processa a vinculação da experiência do negro à escravidão** (GOMES, 2021b, p. 1.209, *grifos do autor*).

¹² De acordo com Rodrigo Portela Gomes (2021b, p. 1.209), “um instrumento legal que auxilia nessa compreensão do abafamento de discussões sobre racismo no Brasil é o Decreto Lei nº 510/1969 que alterava a Lei de Segurança Nacional (Decreto-Lei nº 314/1967) ao incluir o crime de incitação ‘ao ódio ou à discriminação racial’”.

Dessa forma, a problematização trazida à tona pela expressão “silêncio dos juristas” denota o apagamento do racismo como aspecto fundamental das relações jurídicas. Uma consequência desse apagamento é não tornar a população negra sujeita constitucional de direitos no Brasil (GOMES, 2021b, p. 1.209). Enquadrando a discussão do racismo como uma experiência integrante do passado, o direito buscou instaurar mecanismos para negar o reconhecimento do negro como sujeito constitucional e desmobilizar a agência política de enfrentamento ao racismo.

Dentro desse arranjo da matriz jurídica liberal, o lugar da branquitude assume um papel de hierarquização em relação às demandas por direitos protagonizadas pela população negra. Isto porque, dentro da ordem sociojurídica, a posição da branquitude é caracterizada principalmente como um sistema de privilégios no sistema jurídico (GOMES, 2021b, p. 1.220).

Essa releitura permite compreender não apenas a interrelação entre dignidade da pessoa humana e o próprio racismo estrutural, como também o fato de que “as relações raciais das sociedades contemporâneas conformam na estética branca o ideal de humanidade” (CONCEIÇÃO, 2009, p. 56 apud GOMES, 2021b, p. 1.220).

Esse sistema jurídico de privilégios é constituído com vistas a proteger os bens e patrimônios da branquitude e, de maneira inversa, negar a condição de sujeito de direitos da negritude. O entendimento de que o direito é um instrumento de práticas segregacionistas para grupos subalternizados parte do pressuposto justamente de que o conteúdo da norma jurídica não é imparcial, sendo, muito pelo contrário, repleto de mecanismos que impedem as lutas por universalização de direitos.

A violência racial impacta, sobretudo, no reconhecimento da identidade da população negra, motivo pelo qual afirma-se que o sentido da norma jurídica é objeto de disputa constantemente. Os ideais de “abstração, generalização e universalização” (GOMES, 2021b, p. 1.220) da cultura jurídica também devem ser questionados, uma vez que, na prática, não são capazes de contornar os mitos racistas que integram a modernidade.

Dessa forma, uma das estratégias utilizadas pelos atores institucionais e sociais consiste em utilizar o direito, assim como o pressuposto formal da “igualdade jurídica”, como uma justificativa para resguardar a suposta democracia racial — a qual nunca existiu de fato —, mas tem como alicerce a tradição jurídica liberal.

O falso ideal de neutralidade da tradição jurídica liberal, portanto, não é capaz de apagar todas as desigualdades raciais que ainda integram a realidade brasileira. A técnica jurídica, nessa linha de raciocínio, ainda é concebida em torno de um grupo de indivíduos

tradicionalmente brancos e que ocupam espaços de poder, especialmente no sentido de traduzir os seus anseios, desejos e projetos políticos dentro da norma jurídica.

Nesse sentido, cabe ressaltar que a autoafirmação da identidade da população negra, historicamente, constitui um fator determinante na luta antirracista, sendo utilizado como um vetor de resistência a inúmeras violências dentro do direito. Vale dizer, quando se fala que a reafirmação da identidade negra importa, propõe-se reagir aos mitos racistas que orientam e conformam o direito, os quais são responsáveis por deturpar a noção de justiça racial como uma experiência do passado.

Isto porque, dentro do campo jurídico, “os significados históricos e sociais que foram (auto)atribuídos aos sujeitos são determinantes para o processo de normatização” (GOMES, 2021b, p. 1.221). Dessa reflexão, compreende-se que a agenda política da população negra está vinculada à preservação do seu modo de ser e viver em coletividade, como fruto de um “resultado coletivo e articulado de disputa dos pactos sociais”, de modo a preservar todos os elementos que constituem a sua identidade:

Dessa maneira, se os referenciais de memória, corporeidade, estética, linguagem, cultura, religiosidade, territorialidade e outros que constituem a identidade negra são constantemente fragmentados pela violência racial, **pode-se pressupor, como consequência, que os vínculos sociais e históricos são diretamente afetados** (FANON, 2008 apud GOMES, 2021b, p. 1.221, *grifos do autor*).

É dentro desse escopo que a articulação política e organizada negra pode ser compreendida como uma reação aos institutos jurídicos que, por exemplo: (i) definem o negro como uma negação do sujeito de direitos; (ii) buscam o controle da vida social negra; e (iii) elaboram mecanismos de violência e desagregação política da população negra (FANON, 2008 apud GOMES, 2021b, p. 1. 221).

É possível notar que o direito perpassa a construção da subjetividade negra, gerando como resultado um “entrecruzamento cultural, político e jurídico” da diáspora negra, a qual formula uma práxis jurídica antirracista, que pode ser qualificada como:

(i) denúncia da interdição ontológica do racismo, diante da promessa “moderna” de universalização da igualdade e da liberdade; (ii) construção crítica transdisciplinar do pensamento negro sobre os efeitos do racismo e do sexismo no fenômeno jurídico; (iii) confrontação dos postulados de tradição liberal que no direito codificaram os mitos raciais, sob o verniz da neutralidade, generalidade e formalidade; e, (iv) **articulação das agências negras na luta por direitos enquanto gramática do direito** (GOMES, 2021b, p. 1.228, *grifos do autor*)

Isto é, por meio dessa articulação política negra organizada, compreende-se que houve o reforço da “centralidade dos saberes partilhados nas lutas de diáspora negra para denúncia, análise e desestruturação do racismo” (GOMES, 2021b, p. 1.228). Dentre essas propostas acadêmicas, políticas e culturais vinculadas à matriz de conhecimento da negritude, cabe mencionar, por exemplo: o quilombismo, a amefricanidade, a escrevivência, a exuêutica e o aquilombamento, as quais consistem justamente em interpretações que buscam desestabilizar o discursos racistas. Essas disputas vivenciadas no direito têm como pano de fundo “as vozes, as memórias, as cantigas, os ditados e os escritos que recuperam a identidade política da população negra” (GOMES, 2021b, p. 1.234).

É por meio da consolidação da diáspora negra, como ciência crítica, que se torna possível recuperar a centralidade de narrativas e trajetórias negras na interpretação da norma jurídica. Em outras palavras, busca-se, nesse âmbito de agência política, justamente mobilizar investigações e recriar as narrativas que confrontam a pretensão universalizante do direito e os discursos da branquitude (GOMES, 2021b, p. 1.231).

A partir dessa ótica, o entendimento aberto é que a agência política negra é um elo entre a construção das subjetividades dos indivíduos negros e a construção de uma articulação e movimentação na esfera pública — por exemplo, por meio de litigâncias estratégicas em níveis locais e nacionais para regulamentar ou implementar políticas públicas —, que leve a sério a superação de desigualdades raciais.

Isto porque, conforme já destacado, a agência negra buscou inscrever mecanismos antirracistas no pacto constitucional inaugurado pela Constituição Federal de 1988 para desestabilizar os mitos racistas que ainda conformam a realidade sociojurídica brasileira. Com razão, percebe-se que essa articulação se fez presente em diversos aspectos, de modo que o enfrentamento ao racismo foi estruturado em várias frentes e atores sociais.

Cabe destacar, de maneira exemplificativa, três eixos de articulação recentes que foram resultados diretos da articulação política negra na ordem constitucional: (i) a criação de mecanismos administrativos (em níveis locais e nacionais) para enfrentamento da desigualdade racial, tais como grupos de trabalho, frentes de atuação acadêmicas e secretarias; (ii) os eventos, as articulações e as movimentações realizadas pelo movimento negro no período pós-1988; e (iii) as litigâncias judiciais e legislativas estratégicas para implementação de medidas de combate ao racismo no Brasil (GOMES, 2021b, p. 1.233).

Em relação ao primeiro eixo, ressalta-se: a criação do Grupo de Trabalho Interministerial de Valorização da População Negra, o qual foi criado em 1995 como produto

da “Marcha Zumbi 300 anos”; e a criação da antiga Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPP/PR), em 2003, vinculada à Presidência da República. Em relação ao segundo eixo, destaca-se: a criação CONAQ, assim como os encontros políticos realizados por esta organização; a III Conferência Mundial Contra o Racismo, a Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerância Correlatas; e a Marcha das Mulheres Negras (GOMES, 2021b, p. 1.233).

Em relação ao último eixo, especificamente sobre as demandas quilombolas: a regulamentação do art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) sobre o processo de titulação do território quilombola, conforme o Decreto nº 4.887/2003; o julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 3.239, que discutiu a constitucionalidade do Decreto nº 4.887/2003; e o julgamento da ADPF 742/DF, a qual discutiu as medidas administrativas e sanitárias de combate à pandemia da Covid-19 em territórios quilombolas (GOMES, 2021b, p. 1.233).

A partir das iniciativas elencadas acima, de maneira exemplificativa, foi discutido o impacto que o direito tem sobre a vida da população negra. Percebe-se que a tradição jurídico-liberal e o mito da democracia racial conformam um quadro de apagamento dos direitos fundamentais pleiteados pelos sujeitos negros, sendo, em razão disso, articulada uma forma de reconstrução do projeto constitucional de 1988.

Cabe ressaltar que o impacto do direito sobre os corpos negros é concebido não apenas pelas instituições públicas, como também pela própria branquitude — a qual se beneficia de privilégios, tácitos ou expressos, desde a fundação do Estado-nação do período colonial, passando à atual ordem jurídica nacional. A igualdade formal da tradição jurídica liberal é totalmente contraditória, visto que, por si própria, não efetiva direitos e garantias fundamentais para populações subalternizadas, incluindo, além dos sujeitos negros, as comunidades tradicionais de quilombolas nas esferas urbana e rural.

Desse modo, “a proposição de uma cultura jurídica da diáspora negra é um processo de reencontro da população negra com as histórias de luta por direitos que viabilizaram a sua manutenção como comunidade política” (GILROY, 2012; NASCIMENTO, 2018 apud GOMES, 2021b, p. 1.234). É certo que essa práxis jurídica antirracista e de matriz diaspórica permite conceber alternativas ao quadro de violências sofridas há mais de 500 anos pela negritude.

Como parte desse projeto, nota-se o quão importante é compreender a relevância do constitucionalismo contemporâneo para, verdadeiramente, considerar a temática racial como

um elemento central na efetivação dos direitos fundamentais. Neste constitucionalismo, que objetiva ser um modelo de inclusão de povos e comunidades tradicionais subalternizadas, não basta somente a letra fria da lei, ato meramente institucional e burocrático. É necessário, sobretudo, colocar-se no lugar desses sujeitos para que o conteúdo constitucional seja interpretado de acordo com os anseios, demandas e propostas de mudança da realidade para que a justiça racial seja efetivada.

1.1.3. O direito à propriedade como exercício da territorialidade quilombola

A necessidade de contextualizar a experiência dos sujeitos quilombolas em um novo arranjo político-teórico — que leve em consideração o impacto da diáspora africana e da luta antirracista sobre o direito — busca compreender como o movimento quilombola reconstruiu uma nova práxis de interpretação e prática dos direitos fundamentais previstos na Constituição Federal de 1988. Esse movimento de reconstrução é produto da articulação afro-diaspórica desenvolvida desde o período colonial, enquanto forma de resistência aos processos de violência contra os corpos e saberes negros.

Por conseguinte, esse movimento manteve a sua continuidade após o período pós-abolição, momento no qual essa articulação se tornou cada vez mais intensa e organizada. Conforme destacado anteriormente, o movimento quilombola trouxe consigo inúmeras estratégias de negociação e litigância estratégica frente aos órgãos e entidades da Administração Pública e seus atores institucionais, de modo que, em todos os casos, restou evidenciada a disputa pelos significados constitucionais aplicados às políticas públicas dos quilombolas e da negritude.

Sob a ótica do projeto de Estado e de nação de 1988, percebe-se que, além da mera interpretação do texto, a práxis constitucional também impõe como desafio compreender o modo como a história constitucional é narrada (CARVALHO NETTO; SCOTTI, 2011 apud GOMES, 2021a, p. 133). Em outras palavras, afirma-se que a interpretação constitucional não é estática, mas sim caracterizada pela sua eterna transformação de sentidos e valores, na medida em que existem disputas e conflitos protagonizados pelos sujeitos de direitos.

Essa relação entre a Constituição e os seus sentidos abre espaço para redefinir um novo trajeto de história constitucional que leve a sério as contribuições dos povos subalternizados, com especial destaque para os seus projetos de enfrentamento e luta por direitos fundamentais. Nesse sentido, a Constituição Federal de 1988 pode ser entendida como um documento político

que demonstra a sua contínua possibilidade de reconstruir o conteúdo dos direitos fundamentais entre diversos agentes sociais e políticos (GOMES, 2021a, p. 133).

É certo que o movimento quilombola se constitui sob a própria realidade fática enquanto movimento social realizado em diversas frentes junto às instituições civis, partidos políticos, organizações não governamentais (ONGs), instituições acadêmicas de ensino superior, dentre outras redes de apoio plurais. Ou seja, a luta por direitos é concebida diariamente como um elemento voltado, exclusivamente, para e pelos sujeitos quilombolas para preservar as suas vidas e também os seus saberes e modos de fazer enquanto integrantes de comunidades tradicionais.

Para além desse eixo de atuação voltada à transformação da realidade, do ponto de vista teórico, o movimento quilombola também pode auxiliar o desenvolvimento de uma teoria constitucional adequada às especificidades da história brasileira. Com razão, o exame crítico de que a experiência quilombola pode ser enxergada como um movimento constitucional tem como base as contribuições da agência negra, que está profundamente demarcada no âmbito do movimento antirracista vivenciado nas últimas décadas no território brasileiro (GOMES, 2021a, p. 133-134).

Isto se justifica pelo fato de que a experiência quilombola é constituída a partir de uma articulação política voltada à defesa dos interesses de toda a coletividade. Assim sendo, a trajetória de luta das comunidades quilombolas permite reconstruir o constitucionalismo, convocando essa área do direito a enfrentar narrativas baseadas em mitos racistas, que ainda integram a teoria e prática constitucional (GOMES, 2019, p. 213; NASCIMENTO, 2019, p. 35 apud GOMES, 2021, p. 133).

Essa articulação quilombola pode ser qualificada sob o enfoque de defesa dos direitos fundamentais de igualdade, liberdade e propriedade, os quais se tornam objetos de uma reinterpretação por parte dos sujeitos quilombolas. Ou seja, diferente das teses associadas à tradição jurídica liberal — nas quais ainda existe um forte aspecto de individualismo em relação a esses direitos —, os cidadãos quilombolas, ao longo de sua história, reconstruíram um novo sentido de vivenciar esses direitos.

Pleiteando as suas próprias demandas coletivas frente à Administração Pública, para preservar o seu modo de vida, constata-se que o direito à propriedade constitui um dos elementos fundamentais no movimento quilombola, visto que toda a gestão da vida quilombola perpassa a territorialidade. Embora tal direito dos quilombolas esteja imerso no conteúdo constitucional, com especial destaque para o art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais

Transitórias¹³ (“ADCT”), observa-se, no entanto, que esse direito foi objeto de múltiplas violações pós-1988.

A articulação política realizada pelo movimento quilombola se deu por meio de diversas lideranças, em diferentes níveis, e contou com a presença massiva de mulheres quilombolas. Nesse sentido, as mulheres quilombolas se mobilizaram em lideranças pleiteando o “direito político de serem ouvidas pelas instituições público-privadas enquanto representantes dos territórios associados ao seu modo de viver coletivo, no qual a omissão estatal tornou insustentável a possibilidade de existência digna” (SILVA, 2020, p. 2). Com isso, afirma-se que a estratégica política do movimento quilombola é conduzida por essa frente feminina, em que as mulheres quilombolas são protagonistas em defender os seus próprios direitos individuais e também os direitos da comunidade.

Assim, em nítida contraposição ao imaginário social de que o quilombo é representado politicamente por figuras masculinas, a agência das mulheres quilombolas nos últimos anos evidenciou um cenário diverso, voltado à defesa da territorialidade quilombola, assim como na denúncia ao racismo e ao sexismo que estas mulheres estão submetidas em suas próprias comunidades.

Conforme bem indicado na Carta Política do “I Encontro Nacional de Mulheres Quilombolas”, evento organizado pela CONAQ e realizado pelas lideranças femininas entre os dias 13 e 15 de maio de 2014, em Brasília/DF:

Não existe luta quilombola sem a participação feminina. Somos conhecedoras que nós, mulheres quilombolas, acumulamos ao longo da vida a função de ser mãe ou não, ser responsável pelo lar, cuidar da roça, dos animais, seja quebrando coco ou fazendo carvão, na labuta diária dos afazeres, no cuidar da família, trabalhando no comércio, na saúde, na educação, estudando. Enfim, acumulando funções na tarefa diária que é ser mulher (CONAQ, 2014, apud SILVA, 2020, p. 3, *grifos do autor*).

A regularização fundiária quilombola, nessa ótica, consiste em uma das principais formas de litigância estratégica, haja visto que a gestão do território não está somente ligada à subsistência dos sujeitos quilombolas, mas também à proteção socioambiental dos recursos naturais que ali estão inseridos (SILVA, 2020, p. 3). Ou seja, “o pertencimento da identidade quilombola ao território compreende sua importância como patrimônio cultural brasileiro”,

¹³ CF/1988, ADCT. 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.

conforme previsto no art. 216 da Constituição Federal de 1988¹⁴, o que, em tese, garantiria a proteção desse precioso bem para essas comunidades tradicionais.

Como bem destaca Selma dos Santos Dealdina (2022), líder quilombola e secretária executiva da CONAQ, os modos de vida dos quilombolas resguardam as vegetações nativas dos biomas brasileiros. Por conseguinte, as tradições vinculadas a esses sujeitos e a sua territorialidade também “ajudam a preservar a natureza, a medicina e a agricultura tradicionais e a biodiversidade”.

No entanto, de maneira diversa, o que se observa são territórios quilombolas marcados por conflitos fundiários com fazendeiros e empresários da mineração e do agronegócio, especulações imobiliárias e grilagens de terras, “inclusive, protagonizadas pelo próprio Estado, que desrespeita o direito de as comunidades serem ouvidas sobre a construção de megaempreendimentos em suas terras” (SILVA, 2020, p. 4). As facetas do racismo ambiental, nesse infeliz cenário, constituem um dos principais entraves à efetivação do direito à territorialidade quilombola.

Como pano de fundo tem-se o direito, que é utilizado como mecanismo de controle social e de manutenção dos interesses das elites. Esse controle social protagonizado pelo direito mobiliza uma série de mecanismos que buscam perpetuar o empreendimento colonial-escravista no Brasil. Não à toa, percebe-se que “os grupos que foram escravizados, submetidos a relações de servidão, expropriados de sua memória, forma de vida e dignidade são mesmos que continuam sendo alvo das mais variadas formas de violência de Estado” (PIRES, 2019, págs. 71-72).

O protagonismo político das lideranças femininas quilombolas, sobretudo, é mais um exemplo da dinâmica de ressignificação e radicalização prática do conteúdo constitucional, especialmente em relação à fragilidade das políticas públicas de combate à violência doméstica e outras formas de discriminação vivenciadas no quilombo rural, o que inclui o direito à terra, a preservação do meio ambiental e a busca pelo trabalho digno (SILVA, 2020, p. 5-6). A discursividade desses temas pela agência das próprias mulheres quilombolas demonstra, mais uma vez, a ruptura com o estereótipo estático e masculinizado associado aos quilombos rurais quilombolas.

Sob a ótica de reconstrução da identidade quilombola, observa-se que a organização empreendida pelas mulheres quilombolas também buscou conceber o empoderamento dessas

¹⁴ CF/1988, Art. 216. Constituem patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira (...).

lideranças, com o propósito de “recarregar as energias e continuar transformando o destino e a escrever as páginas da história das mulheres que têm memória, cultura e alma”, munidas com o projeto de “desconstruir a ideia de que o poder é macho, branco e universitário” (CONAQ, 2014 apud SILVA, 2020, p. 6). Tais fatores representam o reforço da ancestralidade entre diferentes gerações de presenças quilombolas e também o entendimento de que essas lideranças são capazes de mobilizar e transformar a realidade do campesinato rural quilombola, intensamente marcado pelo apagamento racial em termos de efetividade de políticas públicas.

Verifica-se, a partir deste marco protagonizado pelas lideranças femininas quilombolas, que a territorialidade representa um importante aspecto de luta por direitos do movimento quilombola, em busca da vivência com dignidade e respeito em um espaço geográfico que, infelizmente, ainda é objeto de inúmeras violências por parte de agentes externos às comunidades. Resistir, portanto, consiste em um ato de preservação de todos os saberes, práticas culturais e vivências que estão inseridas no território quilombola, de modo que a vida passa a ser compreendida de maneira ampla — abarcando desde as moradias dos sujeitos quilombolas e passando, ainda, pelas estruturas que integram essas comunidades, como os rios, os campos, as árvores, o ar e toda rede socioambiental que ali se sustenta. Trata-se do conceito de bem-viver e a sua relevância para a experiência quilombola.

Nesse sentido, Vercilene Dias (2019, p. 39-40), advogada popular e coordenadora da assessoria jurídica da CONAQ, reforça que o significado atribuído à terra para os quilombolas ultrapassa o mero conceito empregado pela sociedade capitalista, visto que a terra está relacionada à construção da territorialidade. A pesquisadora sustenta que o significado de terra, no aspecto normativo do direito, é um elemento distinto em relação ao significado de território/territorialidade para os quilombolas.

Isto porque a territorialidade quilombola consiste em uma nova forma de utilizar e ocupar a natureza e tem como pressuposto justamente a busca pela convivência harmônica entre o ser humano, a terra e os seus bens naturais (LEMES; TÁRREGA, 2014, p. 18 apud DIAS, 2019, p. 40). Reforçando o emprego dessa noção, Vercilene Dias entende que a territorialidade é contemplada como parte integral da coletividade quilombola, de modo que “esses povos não vislumbram a terra como uma propriedade privada individual, mas como um bem comum de uso de todos da comunidade” (DIAS, 2019, p. 40-41).

Outro aspecto relevante é que a territorialidade quilombola possui uma relação direta com a tradicionalidade desses povos. A tradicionalidade pode ser compreendida como a relação única e de simbiose em que as comunidades quilombolas constituem a sua relação com o

território. Apesar da existência de inúmeros eventos de desigualdade social, racial e de exclusão fundiária, essas comunidades tradicionais constituíram relações sociais, culturais e econômicas que ultrapassam o simples aspecto civilista do direito, o que pode ser comprovado pelo vínculo étnico e cultural dos quilombolas no território, consagrado pelo art. 68 do ADCT e também pelo Decreto Federal nº 4.887/2003 (UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA, 2017, p. 2).

Com esta análise, busca-se reforçar que o conceito de territorialidade quilombola também leva à compreensão de que o “constitucionalismo na experiência quilombola é o resultado das práticas para reconstrução da vida” (GOMES, 2021a, p. 135). Isto é, o conceito de vida não se limita ao aspecto puramente biológico, podendo ser ampliado, dessa forma, para assentar o exercício da dignidade e dos direitos humanos desses sujeitos.

Dessa forma, o constitucionalismo pode ser compreendido, sob a ótica do movimento quilombola, como a luta por direitos. Partindo do pressuposto teórico de que toda experiência de luta por direitos é caracterizada pelos seus sentidos políticos, o que permite criar narrativas diversas e trazer à tona novos conteúdos de disputa política (GOMES, 2021a, p. 140), a ressignificação do conteúdo constitucional se torna ainda presente no movimento social quilombola.

Busca-se, com isso, evidenciar que essas experiências de lutas por direitos e outros eventos históricos relativos ao regime escravista sejam considerados como integrantes do constitucionalismo brasileiro (GOMES, 2021a, p. 139).

Deste modo, a dimensão epistêmica de reivindicar uma matriz constitucional fundada nas experiências da diáspora objetiva o reconhecimento do protagonismo negro no constitucionalismo moderno. **Conseqüentemente, uma disrupção que permite enxertar a narrativa constitucional de eventos e movimentos contracoloniais fundamentais para a releitura do conteúdo constitucional com a história da diáspora africana, portanto, a partir da cultura jurídica contida nas disputas, negociações e lutas por liberdade e igualdade da população negra** (GOMES, 2021a, p. 140, *grifos do autor*).

A experiência quilombola permite alargar e reconstruir substancialmente o sentido do que é constitucionalismo, muito em razão de sua radicalização do texto, enquanto norma escrita, e do que se compreende por direitos fundamentais, enquanto práxis constitucional. Por esse lado, a radicalização do conteúdo constitucional consiste em uma das principais contribuições dos quilombolas para o constitucionalismo brasileiro, na medida em que esses sujeitos subalternizados tencionam o sujeito universal de direitos, tradicionalmente enquadrado em um padrão branco, masculino, cisheteronormativo, classista e cristão (PIRES, 2019, p. 71).

Ressignificar o conteúdo constitucional consiste em ampliar os direitos de liberdade, igualdade e propriedade enquanto produtos de um agência negra baseada na trajetória e nos projetos dos povos afro-latino-americanos. A importância dessa abordagem revela o compromisso com as disputas e conflitos pelos sentidos dos direitos fundamentais, o que permitiria localizar narrativas constitucionais de sujeitos apagados desse trajeto político.

O constitucionalismo está diretamente relacionado com o exercício do direito à territorialidade quilombola, uma vez que toda a gestão da vida, da ancestralidade e das práticas socioculturais quilombolas perpassam o território, considerado em si como um bem coletivo. Para tornar o exercício desse direito efetivo, é importante considerar o legado colonial-escravista na história constitucional, que ainda conforma as práticas de regularização fundiária e impede que os quilombolas usufruam da terra com plenitude e dignidade.

Negligenciar, ignorar ou negar do enredo constitucional o legado colonial-escravista significaria falsear os elementos que constituem a história brasileira e apagar as diversas disputas e formas de negociação dos sujeitos negros. Como resultado, isto seria equivalente a “constituir um constitucionalismo do apagamento, da ausência e do silenciamento - que conforma a historicidade constitucional racista” (GOMES, 2021a, p. 141).

Na contemporaneidade, o projeto quilombola de reinterpretação do direito à propriedade pode ser visto a partir da noção de “hermenêutica quilombola”, haja vista que, nessa ótica, as noções liberais e individuais da propriedade são deslocadas a partir das experiências coletivas dessas comunidades tradicionais. Ampliar essa noção tornaria possível visualizar uma rede política antirracista, na qual se inserem a própria Constituição Federal de 1988 e também o Decreto Federal nº 4.887/2003.

2. Contribuições Constitucionais da Análise Demográfica

No presente tópico, pretende-se defender como a ausência de dados demográficos acerca das comunidades quilombolas, na atualidade, inviabiliza o exercício dos direitos fundamentais de liberdade, igualdade e propriedade, impactando no reconhecimento dos quilombolas como sujeitos de direitos constitucionais.

Os direitos e garantias previstos na Constituição Federal de 1988 estão inseridos no contexto de articulação política do movimento social quilombola, o que resultou na inscrição de mecanismos jurídicos antirracistas no projeto de Estado e de nação estabelecido naquele momento.

No que toca às comunidades quilombolas, explicitamente, a Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988) evidencia que essas comunidades constituem parte significativa da história nacional, considerando a sua característica essencial de integrar o patrimônio cultural brasileiro, garantindo, desse modo, a proteção dos seus modos de criar, fazer e viver e, conseqüentemente, o registro e a preservação da memória desses povos (art. 216, inciso II e §1º).

Assim, a inscrição do art. 68, do ADCT, faz parte de um escopo maior, o qual objetiva proteger amplamente os direitos fundamentais de liberdade, igualdade e propriedade das comunidades quilombolas. Em razão disso, por força da articulação política dos quilombolas junto ao Poder Executivo Federal, foram editados instrumentos normativos e iniciativas específicos para tais comunidades, conforme é possível notar a partir: (i) do Decreto Federal nº 4.887/2003, que regulamenta o procedimento de titulação das terras das comunidades quilombolas; (ii) por meio do lançamento “Programa Brasil Quilombola”, política pública formulada pelo movimento quilombola junto à Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial; e (iii) o Decreto Federal nº 6.261/2007, o qual instituiu a “Agenda Social Quilombola” (SILVA, 2020).

Embora a Constituição Federal de 1988 preveja instrumentos antirracistas que foram utilizados para a proteção da vida dos quilombolas — em nível infraconstitucional, por meio de decretos, políticas públicas e iniciativas governamentais —, percebe-se que os direitos fundamentais dos quilombolas não têm sido viabilizados de forma efetiva diante da ausência de produção de dados e informações atualizadas sobre as comunidades. Isto é, a gestão de dados não tem sido conduzida de forma eficiente pelos órgãos e entidades da Administração Pública, o que precariza a formulação de dados precisos acerca das condições de vida dos quilombolas.

Assim sendo, os direitos da população quilombola têm sido alvos de fragilização e desrespeito, em razão dessa má-gestão explícita de informações acerca dos seus modos de ser e viver. Essa precarização em grande parte é resultado da inércia de atuação das instituições e órgãos relacionados ao Poder Executivo Federal, os quais se eximem de resguardar os direitos quilombolas.

Justamente a respeito deste ponto, afirma-se que existe uma política de invisibilidade em relação aos quilombolas, intensificada ainda mais no contexto do atual governo federal (DEALDINA, 2022). Essa política de apagamento racial, que torna os sujeitos quilombolas invisíveis aos direitos fundamentais do Estado Democrático de Direito brasileiro, é percebido no censo demográfico que está sendo realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) em 2022.

Somente 34 anos após a promulgação da Constituição Federal de 1988, o IBGE realizará o primeiro censo demográfico na histórica responsável por contabilizar e oferecer estatísticas oficiais acerca da população quilombola brasileira. No total, os recenseadores do IBGE visitarão 5.972 localidades quilombolas, presentes em 1.672 municípios de 25 estados brasileiros. Logo, estima-se que as localidades quilombolas estão presentes em, pelo menos, 30% dos municípios brasileiros. Entretanto, somente 4% dos territórios quilombolas estão realmente titulados (GOMES; 2020; DEALDINA, 2022; AGÊNCIA BRASIL, 2022).

O processo de invisibilização dos quilombos é produto de negligências de sucessivos governos federais, de modo que foram acentuadas as desigualdades no acesso aos direitos fundamentais e também por meio do desmonte de políticas públicas quilombolas. Em outras palavras, dentro desse cenário de violação aos direitos da população negra, existe o desejo explícito de minimizar a importância histórica dos quilombolas na construção do país (DEALDINA, 2022).

De acordo com o relatório técnico “Vulnerabilidades dos Quilombos na Covid-19: um estudo na base de informações do IBGE”, na conjuntura da crise sanitária da Covid-19, as violações aos direitos dos sujeitos quilombolas ocorreram sob diversos aspectos, incluindo: as vulnerabilidades socioeconômicas e territoriais em localidades quilombolas não tituladas, assim como ausência de estruturas adequadas de saneamento básico e de saúde em localidades quilombolas — que dependem, majoritariamente, das ações e medidas tomadas pelo Sistema Único de Saúde (GOMES, 2020, p. 6-18).

Ao discutir o cenário pandêmico da Covid-19 e as ações tomadas pelo Poder Judiciário no âmbito da ADPF 742/DF, conforme será abordado adiante, Vercilene Dias (2022) argumenta

que essa invisibilidade estatística e de dados da população quilombola impacta diretamente na formulação e implementação de políticas públicas, uma vez que não é possível monitorar e, tampouco, alcançar metas determinadas sem saber ao certo quantas pessoas são sujeitas da política pública. Nesse quadro de apagamento institucional, a pesquisadora quilombola conclui que todas as informações que se têm sobre as populações quilombolas são muito subestimadas e não atingem o quantitativo populacional quilombola.

Essa estrutura de apagamento, todavia, não é capaz de encobrir a representatividade da experiência quilombola e da herança negra no Brasil. Indicando a diversidade dos territórios quilombolas espalhados pelo Brasil — de norte a sul, de leste a oeste —, Selma Dealdina (2022) pondera que é necessário "aquilombar" o país para lutar por justiça e igualdade para todos os sujeitos dessas comunidades tradicionais:

Aquilombar é acolher. (...) Um relatório de 2012, da Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, calculou que havia cerca de 214 mil famílias e 1,17 milhão de quilombolas no Brasil, estimativa reconhecidamente modesta, tendo em vista que a demografia quilombola só será conhecida a partir do resultado do Censo 2022. **Nós, negros, somos a imensa maioria nos quilombos, 92,1%, segundo a mesma pesquisa — não é para menos, já que sempre fomos os mais oprimidos. Mas há quilombolas de todas as cores e credos. Aquilombar o Brasil, portanto, significa tornar o país a casa de todos. É lutar por justiça e igualdade** (*grifos do autor*).

Dentro dessa proposta de “aquilombar” o Brasil, foi lançada a campanha “Quilombo nos Parlamentos”, em parceria entre a CONAQ e outros movimentos sociais com a Coalização Negra por Direitos. A iniciativa tem como propósito alcançar a eleição dos quilombolas no âmbito das casas legislativas federais e estaduais do país¹⁵, com a finalidade de constituir uma rede política representativa que leve em consideração o respeito aos direitos constitucionais dos quilombolas e da população negra (DEALDINA, 2022).

Isto se justifica pelo fato de que, mais de três décadas após a promulgação da Constituição Federal de 1988, somente 17,8% dos parlamentares são negras, muito embora o povo negro constitua 56% da população brasileira. Paralelamente, 75% dos indivíduos assassinados são negros, bem como oito em cada dez mortos pela polícia. De acordo com o “Atlas da Violência 2020”, os assassinatos de sujeitos negros aumentaram 11,5% entre os anos de 2008 e 2018, ao passo que, em comparação, os de sujeitos não negros diminuíram 12,9% no mesmo período (DEALDINA, 2022).

¹⁵ Todas as candidaturas podem ser vistas no site, disponível em: <https://quilombonosparlamentos.com.br/>. Acesso em: set. 2022.

Nesse contexto do racismo estrutural e institucional, o art. 68 do ADCT e outros dispositivos constitucionais e infraconstitucionais antirracistas têm sido alvo de desgastes por diferentes atores institucionais vinculados aos Poderes Executivo e Judiciário. Não reconhecendo essas previsões legais, implica-se que não importa saber ou conhecer sobre as comunidades quilombolas e os seus direitos. Ou seja, não importa saber das lutas pela autonomia e justiça racial, e muito menos pela busca da territorialidade — que são elementos fundantes do movimento quilombola no processo de radicalização do conteúdo constitucional.

Cabe ressaltar que a inexistência de dados precisos e atualizados, periodicamente, sobre os cidadãos quilombolas implica em reconhecer os efeitos do racismo dentro do Estado brasileiro. O apagamento da história, da cultura e da memória quilombola projeta a inferiorização do povo negro no contexto da biologização da política iniciada pela inferiorização racial, entendida como legados do racismo e do colonialismo (SOUSA, 2020, p. 424).

Esse desmonte acerca das condições de vida dos quilombolas produz um discurso que normaliza as condições de violência, desigualdade e fragilidade a que estão submetidos esses sujeitos de direito. É na vivência diária de luta contra o racismo estrutural e institucional que os direitos quilombolas têm sido profundamente desrespeitados, sendo que o esforço da agência política quilombola, atualmente, consiste em denunciar o projeto de morte contra as vidas e experiências dos quilombos.

Por isso, sustenta-se a importância de sistematização de dados voltados à realidade dos sujeitos quilombolas, muito em razão do fato de que existem quilombolas em vários lugares e contextos, de várias cores e credos ao longo do território brasileiro (DEALDINA, 2022). Assim, frise-se, mais uma vez, que os quilombos não são ou foram parte de uma narrativa do passado, mas sim integram o presente como sujeitos de direitos que pleiteiam suas demandas, interesses e desejos ativamente perante a Administração Pública.

A principal contribuição da análise demográfica para o constitucionalismo consiste em reconhecer e saber quem são os sujeitos quilombolas na atualidade, trazendo consigo o entendimento de que a experiência quilombola é constitutiva da própria experiência social brasileira — e não pode ser simplesmente apagada dos registros oficiais, como historicamente tem ocorrido desde o período colonial e pós-abolição.

Além disso, a análise demográfica tornaria possível visibilizar informações para serem utilizadas como instrumento úteis na luta por direitos, como é o caso da formulação de políticas públicas especiais para as comunidades quilombolas. Ou seja, seria possível visibilizar os

direitos constitucionais quilombolas formulando políticas públicas, mediante a utilização de informações precisas e atualizadas sobre as condições de vida dos destinatários.

Para demonstrar a relevância dessa análise demográfica, pretende-se abordar, objetivamente, as vulnerabilidades quilombolas descritas no relatório técnico “Vulnerabilidade Quilombola na Covid-19 – um estudo da base de informações do IBGE”, em especial as seguintes: (i) territorial; (ii) socioeconômica; e (iii) sanitária. A escolha dessas três variáveis busca evidenciar, com dados empíricos, que a realidade quilombola ainda é caracterizada por condições de vida extremamente desiguais em relação aos demais cidadãos. Assim, a partir desses eixos, almeja-se denunciar a precariedade da vida quilombola do ponto de vista de acesso a direitos fundamentais, estabelecendo-se também como mais uma barreira para sua participação política nos espaços democráticos.

Cabe ressaltar que esses dados demográficos, ora analisados, foram produzidos por aproximação, considerando as bases de dados mais recentes do IBGE. Logo, os dados não representam informações plenamente fidedignas, pois ainda não foram produzidas informações atualizadas e oficiais que dimensionassem tais eixos vinculados à população quilombola.

2.1. Vulnerabilidade Territorial Quilombola

Antes de adentrar a análise dos dados, faz-se necessário compreender terminologias importantes abordadas sob esse eixo. A “vulnerabilidade territorial”¹⁶ diz respeito à condição jurídica dos territórios quilombolas para avaliar se existe uma delimitação oficial do território, do ponto de vista de cumprimento do art. 68 do ADCT e do Decreto Federal nº 4.887/2003. Ou seja, um território quilombola que é “oficialmente delimitado” possui um grau maior de segurança jurídica, pois significa que já houve a emissão de um título definitivo de propriedade para a comunidade quilombola (GOMES, 2020, p. 19 e 23).

Acerca desse ponto, faz-se a ressalva de que a titulação dos territórios quilombolas representa apenas o aspecto formal e burocrático de acesso à terra, sendo este um dos paradigmas que ainda existem para as comunidades. No entanto, o título não deve ser compreendido como a extensão de todo o âmbito de proteção do direito à territorialidade, pois haveria a redução da experiência territorial e, por conseguinte, da identidade quilombola à mera

¹⁶ A base de dados do IBGE utilizada pelo relatório técnico para análise da vulnerabilidade territorial foi a “Base de Informações Geográficas e Estatísticas sobre os Indígenas e Quilombolas”, de 2019, disponível em: <https://www.ibge.gov.br/geociencias/organizacao-do-territorio/tipologias-do-territorio/27480-base-de-informacoes-sobre-os-povos-indigenas-e-quilombolas.html?=&t=o-que-e>. Acesso em: set. 2022.

obtenção do título. Essa observação é relevante para demonstrar que a territorialidade quilombola não diz respeito apenas ao aspecto material da terra, mas também aos elementos imateriais que dialogam com a identidade quilombola — incluindo os saberes, as práticas coletivas e os ritos socioculturais —, de modo que o título definitivo de propriedade não interdita o exercício do direito à territorialidade quilombola.

Por conseguinte, a expressão “agrupamento quilombola” deve ser entendida como o conjunto de 15 ou mais indivíduos quilombolas dentro de uma ou mais moradias contíguas, especialmente, os quais possuem vínculos familiares ou comunitários estabelecidos e que pertencem a comunidades remanescentes de quilombos (IBGE, 2020, p. 10 apud GOMES, 2020, p. 19). Já a expressão “outras localidades quilombolas” diz respeito à presença quilombola que não se encaixa na classificação anterior.

De acordo com os dados do relatório técnico (GOMES, 2020, p. 23), do total de 2.308 “agrupamentos quilombolas” identificados, somente 709 estão localizados em territórios quilombolas considerados “oficialmente delimitados”. Por outro lado, 1.599 “agrupamentos quilombolas” estão localizados fora desse enquadramento. Pode-se dizer com isso que, em relação ao total de “agrupamentos quilombolas”, somente 30% possuem títulos definitivos de propriedades e estão em situação de menor grau de insegurança jurídica, o que corresponde a apenas 11,9% do total de localidades quilombolas, em estimativa realizada pelo IBGE no ano de 2019.

Vale ressaltar que, até mesmo os 709 “agrupamentos quilombolas” que estão em territórios “oficialmente delimitados” também se encontram em situação de insegurança jurídicas, pois foram identificados somente 129 títulos de propriedade expedidos pelo INCRA, de acordo com dados atualizados até julho de 2020. A morosidade do processo de titulação das comunidades quilombolas também é demonstrada, na medida em que foram identificados, até outubro de 2019, 1.747 processos administrativos de regularização fundiária pendentes de análise pela autarquia federal, que ainda estão na fase inicial de avaliação (GOMES, 2020, p. 26).

Por meio da análise conjunta do quantitativo de: (i) “agrupamentos quilombolas” localizados fora de territórios “oficialmente delimitados” (1599); e do quantitativo de (ii) “outras localidades quilombolas” localizadas fora de territórios “oficialmente delimitados” (3.260), é possível constatar (iii) o total de 4.859 localidades quilombolas que estão sem títulos de propriedade (GOMES, 2020, p. 25). Portanto, do total de 5.972 localidades quilombolas

estimadas pelo IBGE, 4.859 (81,36%) figuram em situação de ampla de insegurança jurídica, uma vez que ainda não possuem a titulação necessária para garantir o direito à territorialidade.

A precarização da política fundiária dos quilombos no Brasil resta ainda mais evidenciada, considerando que houve uma redução de 90% dos valores repassados ao INCRA para tratar e executar essa política pública nos últimos 10 anos (GOMES, 2020, p. 27). Trata-se de uma violação histórica, pois, desde 1995 até 2019, somente 7,2% de todos os processos de titulação de propriedades quilombolas foram concluídos (GOMES, 2020, p. 27).

Além disso, no período de 1995 até 2020, foram tituladas somente 319 comunidades quilombolas, o que representa apenas 5,34% do total de localidades quilombolas. Nota-se, assim, que a atuação do INCRA¹⁷ é plenamente incompatível com a massividade da presença quilombola ao longo dos municípios. Dentre os 1.672 municípios com localidades quilombolas no Brasil, foram identificados os seguintes quantitativos de localidades quilombolas distribuídas em municípios de cada região, por ordem crescente: Nordeste (810); Sudeste (514) Norte (122); Sul (136) e Centro-Oeste (90) (GOMES, 2020, p. 36-47).

A partir desses dados, é possível compreender uma política de invisibilização do direito à terra quilombola, pois a principal entidade pública responsável (após mais de 25 anos) não tem efetivado as titulações dos quilombos com a qualidade requerida pelas comunidades. É possível sustentar, assim, a existência de uma precarização histórica no âmbito dos trabalhos conduzidos pelo INCRA¹⁸.

2.2. Vulnerabilidade Socioeconômica Quilombola

Sob o eixo de “vulnerabilidade socioeconômica”¹⁹, pretende-se analisar os dados de renda média e mediana *per capita* dos municípios que têm localidades quilombolas, de modo a correlacionar a capacidade econômica aproximada dos quilombolas ao longo dos territórios

¹⁷ No âmbito federal, a atuação da Secretaria do Patrimônio da União (SPU), atualmente vinculada ao Ministério da Economia, também é precária, tendo em vista que existe uma limitação do ponto de vista da legislação de regulação fundiária e preservação ambiental dos territórios quilombolas.

¹⁸ Existem outros atores que interferem nesse processo de violência contra os quilombolas, por exemplo: as forças armadas, o agronegócio, os fazendeiros, os grileiros, as empresas de segurança privada, os empreendimentos privados que realizam turismo predatório e a especulação imobiliária, bem como as milícias rurais que propagam a violência no campo. Em todos esses casos, é possível constatar que esses atores buscam fragilizar e deturpar o processo da identidade quilombola para impedir o exercício do direito à territorialidade.

¹⁹ Além da “Base de Informações sobre os Povos Indígenas e Quilombolas”, de 2019, o relatório técnico também analisou os dados demográficos contidas em outra base do IBGE, o “Censo Demográfico 2010, Indicadores Sociais Municipais: uma análise dos resultados do Universo”, disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9662-censo-demografico-2010.html?edicao=9758&t=sobre>. Acesso em: set. 2022.

(GOMES, 2020, p. 19). Com isso, busca-se demonstrar a situação de marginalização dos quilombolas em relação aos demais habitantes no cenário nacional.

De acordo com o relatório técnico (GOMES, 2020, p. 48), no cenário nacional, foram comparadas as categorias de rendimento “médio” e rendimento “mediano” e suas variações em todos os municípios brasileiros, com e sem localidades quilombolas. Nessas duas categorias, os municípios com localidades quilombolas apresentaram rendimento nominal *per capita* inferior dentro do conjunto de municípios brasileiros e também municípios sem localidades quilombolas.

Enquanto o rendimento médio mensal dos habitantes de todos os municípios foi de R\$436,90, os habitantes de municípios sem localidades quilombolas já possuem R\$469,78, e os habitantes de municípios com localidades quilombolas, R\$360,35. O rendimento mediano dos habitantes de todos os municípios foi de R\$301,16, os habitantes de municípios sem localidades quilombolas foi R\$328,86 e, por fim, os habitantes de municípios com localidades quilombolas, apenas R\$236,65 (GOMES, 2020, p. 49).

No contexto da pandemia da Covid-19, esse fato impacta diretamente na sobrevivência dos quilombolas, pois a vulnerabilidade socioeconômica é o elemento que reduz, significativamente, a possibilidade de enfrentamento ao coronavírus. Isto se justifica porque impacta com violência a manutenção de uma alimentação adequada e a compra de equipamentos de proteção individual, de higienização e de medicamentos.

Destaca-se também a ampliação da desigualdade no caso em que o rendimento médio é analisado considerando a quantidade de localidades quilombolas por município. Isto é, a desigualdade é ampliada, de maneira proporcional, com o aumento da quantidade de localidades quilombolas no município. Os municípios que possuem cinco ou mais localidades quilombolas possuem um rendimento médio mensal que corresponde 70% da média nacional; já aqueles que possuem dez localidades ou mais, o rendimento cai para 61%; e, com trinta ou mais localidades, de apenas 60% (GOMES, 2020, p. 49).

O cenário de desigualdade estrutural fica ainda pior quando se trata do rendimento mediano. Comparando proporcionalmente a quantidade de localidades quilombolas no município, nos municípios com cinco ou mais localidades quilombolas, o rendimento corresponde a 63% da média nacional; com dez localidades ou mais, tem-se 53%; com trinta ou mais localidades quilombolas, somente 51% (GOMES, 2020, p. 49).

No que toca à vulnerabilidade socioeconômica das localidades quilombolas, nota-se que as duas regiões que apresentam a maior quantidade de localidades quilombolas em

municípios (Norte e Nordeste) de maneira totalmente inversa, são as regiões que têm as menores rendas médias mensais *per capita* do país. Com essas informações, defende-se a existência de um padrão racial de territorialidade e desenvolvimento econômico, haja vista que os povos quilombolas estão suscetíveis a viver em condições de abandono e descaso social, muito em razão do fato de que não há investimentos públicos que mudam esse paradigma (GOMES, 2020, p. 53-54).

2.3. Vulnerabilidade Sanitária Quilombola

Sob o eixo de “vulnerabilidade sanitária”²⁰, pretende-se demonstrar que as comunidades quilombolas estão em condições de fragilidade, do ponto de vista de acesso à água potável e também tratamento adequado da rede de esgoto e coleta de lixo. Essas condições adequadas são indispensáveis para implementação de medidas sanitárias no contexto de urgência da Covid-19 (GOMES, 2020, p. 19).

Para essa análise, foi levada em consideração a característica de adequabilidade do saneamento básico em cada domicílio. De acordo com o IBGE (2010 apud GOMES, 2020, p. 55), domicílio com saneamento adequado pode ser assim considerado se houver “escoadouro ligado à rede geral ou à fossa séptica, servido de água proveniente de rede geral de abastecimento e com destino do lixo coletado diretamente ou indiretamente pelos serviços de limpeza. Já domicílio com saneamento semiadequado é aquele que possui, no mínimo, algum dos serviços de abastecimento de água, esgoto ou lixo, enquadrados como adequação. Por fim, domicílio com saneamento inadequado é aquele que não tem qualquer condição de saneamento básico.

Para os municípios com localidades quilombolas, evidenciou-se o cenário de desigualdade sanitária, uma vez que nestas regiões é possível identificar os maiores percentuais com saneamento básico inadequado, 23,59%, ao passo que aqueles que não possuem localidades quilombolas é de apenas 18%. Assim como na vulnerabilidade socioeconômica, a vulnerabilidade sanitária se amplia nos municípios com maior quantidade de localidades quilombolas. A precariedade dessas condições sanitárias das populações quilombolas demonstra que os quilombolas estão submetidos em condições de vida inapropriadas para

²⁰ Assim como no caso anterior, o relatório técnico analisou a “Base de Informações sobre os Povos Indígenas e Quilombolas”, de 2019, e “Censo Demográfico 2010, Indicadores Sociais Municipais: uma análise dos resultados do Universo”, 2010, ambas do IBGE.

reduzir os efeitos do coronavírus, pois os quilombos residem em locais com maior grau de vulnerabilidade social (GOMES, 2020, p. 56-57).

Portanto, as vulnerabilidades (territorial, socioeconômica e sanitária) avaliadas no relatório técnico são complementares entre si, visto que denunciam o encobrimento dos direitos quilombolas. Embora a pesquisa conduzida seja uma aproximação, devido à ausência de informações oficiais e atualizadas sobre os quilombos, é explícito que essa população tradicional não está em condições de igualdade em relação aos demais cidadãos brasileiros.

Cabe indicar que, no momento de elaboração dessa pesquisa, o IBGE já havia realizado o primeiro balanço parcial do Censo 2022 relativo aos dados oficiais e inéditos da demografia quilombola no Brasil (CONAQ, 2022). No período de 1º a 29 de agosto de 2022, a entidade pública mapeou 386.750 indivíduos que se autodeclaram quilombolas, conforme ilustra a tabela a seguir:

Primeiro Balanço Parcial do Censo Demográfico 2022 IBGE - quantidade de quilombolas por regiões e estados				
Sul	Sudeste	Centro-Oeste	Norte	Nordeste
Paraná: 1.195	Espírito Santo: 1.546	Goiás: 8.317	Amapá: 1.598	Alagoas: 23.049
Rio Grande do Sul: 3.791	Minas Gerais: 36.741	Mato Grosso: 2.027	Amazonas: 259	Bahia: 116.437
Santa Catarina: 310	Rio de Janeiro: 3.810	Mato Grosso do Sul: 431	Pará: 42.439	Ceará: 5.665
-	São Paulo: 2.061	Distrito Federal: 150	Rondônia: 1.006	Maranhão: 77.683
-	-	-	Tocantins: 4.372	Paraíba: 5.813
-	-	-	-	Pernambuco: 29.814
-	-	-	-	Piauí: 7.342
-	-	-	-	Rio Grande do Norte: 4.833
-	-	-	-	Sergipe: 6.061
5.296	44.158	10.925	49.674	276.697

Fontes: IBGE e CONAQ.

Com a publicação do primeiro balanço patrimonial, é possível enxergar a diversidade da população quilombola contida ao longo do território nacional. Isso porque, até momento, há 386.750 pessoas que se autodeclararam quilombolas em 24 estados e no Distrito Federal

A partir da análise desse levantamento preliminar, nota-se que a região Nordeste agrupa 71,54% do total de quilombolas mapeados em todo o Brasil. Nessa mesma região os estados com maior número de pessoas autodeclaradas quilombolas são, respectivamente: Bahia (116.437), Maranhão (77.683) e Pará (42.439). Essas informações já dialogam com o relatório técnico, pois confirmar a representatividade quilombola nas regiões Norte e Nordeste.

A potencialidade de conhecer essas informações, mesmo que durante um estágio inicial, beneficia a incorporação da identidade quilombola na história brasileira, conforme o pacto constitucional já alinhado em 1988. Por meio da análise demográfica de informações dos sujeitos quilombolas, a ser realizada com a publicação oficial do Censo 2022 do IBGE, é possível resgatar a sua presença imanente como integrantes da realidade social. Resgatar essas informações, de maneira oficial e pública, é um importante passo para viabilizar os direitos fundamentais quilombolas.

Defende-se que os dados demográficos dos quilombolas podem aprimorar a produção de políticas públicas específicas para essas pessoas, possibilitando, ainda, a utilização dessas informações para monitorar efetividade das normas produzidas pela Administração Pública. Ou seja, tão importante quanto a existência dessas normas, faz-se necessário averiguar se os principais destinatários (os quilombolas) estão com os seus direitos resguardados. Por meio do Censo 2022, o registro da presença quilombola serve como um instrumento político que pode ser utilizado para mobilizar os poderes constituídos a instaurar mecanismos de controle e acompanhamento das políticas públicas para os quilombolas, em defesa dos direitos fundamentais desses sujeitos.

Além disso, o Censo 2022 ajuda a compreender a densidade da identidade quilombola. Isto porque a identidade dos quilombolas não se reduz ao aspecto de estar fisicamente nos territórios, mas sim de se auto reconhecer como sujeito e sujeita que resgata o poder de sua ancestralidade na atualidade. Portanto, analisando o relatório parcial do Censo 2022, a densidade da presença quilombola já pode registrada pelo IBGE, no formato de dados demográficos, em diversas localidades, pois existem quilombolas tanto nas pequenas, médias e grandes regiões rurais, quanto nos centros urbanos e nas grandes metrópoles brasileiras.

3. Litígio Estratégico da ADPF 742/DF

No presente capítulo, pretende-se abordar o contexto do litígio estratégico que ensejou a propositura da ADPF 742/DF por parte da CONAQ e evidenciar o cenário de vulnerabilidade e desigualdade social vivenciado pelos quilombolas na pandemia da Covid-19. Ao final, pretende-se analisar o voto vogal do Ministro Nunes Marques proferido no âmbito do julgamento da medida cautelar da ADPF 742/DF, especialmente no que diz respeito aos argumentos proferidos pelo ministro em relação à trajetória-experiência quilombola.

Destaca-se que, antes da propositura da ADPF 742/DF, o movimento quilombola buscou estabelecer pontes de diálogo junto ao governo federal, em busca de construir políticas e estratégias de combate à pandemia da Covid-19 nos territórios quilombolas. Todavia, essa tentativa de resolução extrajudicial restou frustrada, levando o movimento quilombola a buscar na cúpula do sistema de justiça brasileiro a cessão dos direitos quilombolas (DIAS, 2022).

Ato contínuo, em 9 de setembro de 2020, CONAQ, em parceria com partidos políticos com representação no Congresso Nacional — Partido Socialista Brasileiro (PSB), Partido Socialismo e Liberdade (PSOL), Partido Comunista do Brasil (PCdoB), Rede Sustentabilidade (REDE) e Partido dos Trabalhadores (PT) — protocolou a ADPF 742/DF no STF, com pedido de liminar, a fim de que fossem adotadas providências sobre as graves lesões a preceitos fundamentais da Constituição Federal de 1988, decorrentes dos atos comissivos e omissivos do Poder Executivo Federal no combate à pandemia da Covid-19 nas comunidades quilombolas (CONAQ, 2020, p. 2).

O litígio estratégico da ADPF 742/DF pode ser descrito a partir do entrecruzamento jurídico, político, científico e comunicativo empreendido pela CONAQ. Sob os aspectos jurídico e político, vale frisar a parceria concebida pela entidade representativa e sua rede política quilombola (GOMES, 2022) junto aos escritórios de advocacia, em busca da jurisdição constitucional, com a finalidade de denunciar as violações aos direitos quilombolas. O aspecto científico, por sua vez, é compreendido a partir do diálogo realizado junto à Universidade de Brasília, representada pelos extensionistas e pesquisadores, o que resultou na construção de pesquisa acerca das vulnerabilidades quilombolas na pandemia da Covid-19. Por fim, o aspecto comunicativo é concebido pelas campanhas realizadas pela CONAQ e suas lideranças para resguardar a vida dos quilombolas, tendo em vista o descaso protagonizado pela Administração Pública.

Na petição inicial, foram destacados argumentos de natureza orçamentária, sanitária, segurança alimentar, conflitos fundiários e violações ambientais vinculadas às comunidades quilombolas. Buscou-se evidenciar que, em relação ao restante da população brasileira, as comunidades quilombolas estavam expostas em maior grau de vulnerabilidade aos efeitos da Covid-19, sendo tal fato decorrente do quadro de invisibilização dos sujeitos quilombolas, resultando em “graves e evitáveis lesões que afetam de forma relevante a possibilidade de continuidade de reprodução física, social, étnica e cultural de cada comunidade”. Nesse contexto, a vulnerabilidade quilombola surgiu principalmente em razão das desigualdades raciais e socioeconômicas percebidas por este grupo populacional, assim como pelas omissões protagonizadas pela Administração Pública, as quais atingiram diretamente os direitos da população negra e quilombola (CONAQ, 2020, p. 3-5).

No cenário da pandemia, as localidades quilombolas apresentam condições mais precárias e inapropriadas para aplicar as medidas sanitárias de combate e redução dos efeitos da Covid-19 — tais como o acesso apropriado à água, medicamentos, materiais de higiene, a coleta de lixo e o tratamento de esgoto —, que representam parcela significativa para apontar o maior ou menor grau de exposição ao coronavírus. Acrescenta-se a isso o fato de que grande parte das comunidades quilombolas estão localizadas em áreas mais afastadas dos centros municipais, o que fragiliza ainda mais a integração dessas comunidades no contexto de enfrentamento à pandemia da Covid-19 (GOMES, 2020, p. 57-58).

Em relação ao duplo grau de vulnerabilidade das comunidades quilombolas na pandemia da Covid-19, cabe destacar também o fato de não existir mais políticas públicas específicas para essas comunidades no Plano Plurianual de Governo (PPA), no período de 2020-2023, o que inviabiliza plenamente o acesso aos direitos básicos dos quilombolas (CONAQ, 2020a, p. 6). Esta condição de marginalização dos cidadãos quilombolas, indica, mais uma vez, a ineficiência do Poder Executivo Federal, especialmente a Presidência da República, em tutelar a vida dessa população em específico.

Vale ressaltar, todavia, que as estratégias de defesa dos direitos quilombolas não se reduziram à utilização do Poder Judiciário — para demonstrar a lesão aos direitos fundamentais —, haja visto que as próprias comunidades, de maneira autônoma, utilizaram mecanismos de enfrentamento e denúncia das condições de vulnerabilidade. Foram manuseadas articulações estratégicas, tais como campanhas nas redes sociais, ações autônomas de monitoramento e

orientação de prevenção contra a covid-19, além da formulação de uma rede ampla de apoio junto a partidos políticos, ONGs e grupos acadêmicos de instituições de ensino superior etc.²¹

Em parceria com o Instituto Socioambiental (ISA), a CONAQ lançou, em 28 de maio de 2020, o “Observatório da Covid-19 nos Quilombos²²”, que tem como propósito apresentar os casos monitorados, confirmados e os óbitos decorrentes da Covid-19 entre os quilombolas. A criação da plataforma surgiu no contexto de ausência de informações epidemiológicas suficientes e adequadas sobre as comunidades, especialmente em relação à grande quantidade de subnotificações de casos de coronavírus (GOMES, 2022, p. 495).

De acordo com a CONAQ (2020b), o lançamento do site objetivou alertar acerca dos “fatores estruturais alarmantes com consequências no alastramento da pandemia nos territórios quilombolas”. Naquele momento, a entidade representativa dos quilombolas destacou o fato de que tanto as secretarias de saúde, como também o próprio Ministério da Saúde, não tinham dado a devida atenção às comunidades quilombolas, inviabilizando e tornando ainda mais dramático o acesso a dados fundamentados de casos confirmados e de mortes quilombolas resultantes da Covid-19.

Em relação à plataforma, o controle das informações é realizado pela própria CONAQ, que envia os dados à equipe, sendo que esta é encarregada pela gestão do site, assim como a sistematização e atualização das informações. Sobretudo, destaca-se que a criação da plataforma contou com o apoio de entidades e organizações civis de grande impacto nacional e internacional, como a Moore Foundation, a Embaixada da Noruega, a União Europeia, a Good Energies Foundation e a Rainforest Foundation Norway (2020b).

Como resultado da criação da plataforma mencionada acima, a CONAQ também passou a realizar a divulgação de boletins epidemiológicos sobre a pandemia, no site institucional e nas suas redes sociais, com o propósito de informar e monitorar a quantidade de casos confirmados e de óbitos ocorridos na pandemia, os quais passaram a ser atualizados periodicamente pela entidade representativa. Na ótica de Rodrigo Portela Gomes, a divulgação

²¹ Inclusive, mesmo após o julgamento da cautelar de mérito favorável aos quilombolas, na conjuntura da ADPF 742/DF, foram empreendidas ações de continuidade e mobilização dos direitos quilombolas. Como parte desses avanços positivos, tem-se a criação dos grupos de trabalho interdisciplinar (“GTs”), contando com a participação de representantes da CONAQ, para fiscalizar as ações de combate à pandemia nas comunidades. A existência desses grupos de trabalho proporciona o acompanhamento de perto das medidas sanitárias empregadas e também denúncia de eventuais omissões por parte do governo federal em relação às vidas quilombolas.

²² Disponível em: <https://quilombosemccovid19.org>. Acesso em: set. 2022.

dos boletins foi uma ação que objetivou denunciar a violência contra os quilombolas (2022, p. 494):

A medida denuncia que o controle da narrativa é um dos principais mecanismos da violência contra os quilombos. **Nesse caso, a gestão dos dados sobre a vulnerabilidade das comunidades se traduz no apagamento, na negativa sobre informações públicas e oficiais de um segmento populacional, portanto, na invisibilização de sujeitos constitucionais** (*grifos do autor*).

Da mesma forma, a CONAQ se articulou no sentido de elaborar campanhas e cartilhas com orientações relacionadas à Covid-19 (2020d) e à obtenção do auxílio emergencial (2020c). Ressaltando a necessidade de realizar o isolamento social e de adotar cuidados de higienização, a preservação da ancestralidade quilombola é um dos elementos que mais chamam a atenção nos “cards” informativos elaborados pela CONAQ. Isto porque a ideia de cuidado atravessa desde a população mais velha ou idosa, na figura dos “Griós”, passando pelas crianças e todos os demais habitantes do quilombo (2020c).

Nota-se que, embora essas ações acerca dos cuidados sanitários e medidas de prevenção fossem de responsabilidade das entidades públicas federais, estaduais e municipais, tais comunicações ocorrem por meio da CONAQ e também pelas próprias lideranças quilombolas regionais, de maneira totalmente independente, tendo em vista o aumento de casos nas comunidades e a conjuntura de fragilidade financeira sofrida pelos quilombolas no período de isolamento social.

Devido à ausência de participação ativa das entidades públicas e da falta de divulgação de informações oficiais acerca da pandemia, também foram realizadas inúmeras campanhas e iniciativas solidárias de apoio às comunidades quilombolas em situação de vulnerabilidade socioeconômica, em diversas regiões do Brasil. Tais iniciativas foram constituídas pelas diversas lideranças quilombolas com a finalidade arrecadar não apenas doações em dinheiro e alimentos, como também insumos de prevenção e enfrentamento ao coronavírus, incluindo máscaras, termômetros, medicamentos e outros produtos de higiene e limpeza. Nesse sentido, foram realizadas, ainda, campanhas para arrecadar recursos a partir de vídeos e “lives” com artistas e ativistas (GOMES, 2022, p. 494).

A utilização de campanhas de comunicação nas redes sociais para mobilizar a sociedade em geral acerca dos direitos quilombolas também fez parte da agência política das lideranças quilombolas. Buscou-se, com isso, transmitir a proteção das vidas quilombolas, as quais estavam submetidas às omissões do poder público no período pandêmico.

A campanha realizada pela CONAQ denominada “Coronavírus nos quilombos, proteja-se da pandemia” consistiu em postagens nas redes sociais da entidade sobre a importância do autocuidado e a necessidade de manter o distanciamento social nas comunidades.

Em relação à campanha “#VidasQuilombolasImportam”, é possível identificar que a abordagem focou em evidenciar que a desestruturação das políticas públicas, a partir da ausência de dados demográficos na pandemia da Covid-19, o que levou ao aumento de mortes nos territórios quilombolas. Sob o aspecto político, buscou-se reproduzir uma tensão em como é compreendida a humanidade dentro da democracia constitucional. Sob o aspecto social, buscou-se utilizar os veículos de comunicação para mobilizar as organizações da sociedade civil e as entidades públicas acerca da urgência em proteger a vida quilombola (GOMES, 2022, p. 438 e 500).

A campanha descrita acima consistiu em uma estratégia política da CONAQ, na data de 24 anos de fundação da entidade, para denunciar, publicamente, sobre como o Estado brasileiro tem sido utilizado com o propósito de manter o racismo, o sexismo e as desigualdades socioeconômicas. Da mesma forma, representando outras estratégias de comunicação da agência quilombola nas redes sociais, podem ser indicadas as campanhas: “#NenhumQuilomboAMenos”, “#OBrasilÉQuilombola” e também “#ADPFQuilombola” (GOMES, 2022, p. 496 e 577).

O desenvolvimento de todas essas estratégias de diálogo com diversos públicos da sociedade civil indica que o movimento quilombola articulou uma rede de diálogo ampla para denunciar o descaso explícito da Administração Pública em relação aos direitos fundamentais dos sujeitos quilombolas na pandemia da Covid-19. Ademais, tais articulações representam um aspecto já mencionado anteriormente: o fato de que a trajetória-experiência quilombola sempre esteve presente na história brasileira, enquanto parte integrante da luta independente e organizada por direitos fundamentais. Por isso, destaca-se que a agência política quilombola traz consigo um enorme potencial de ressignificar, em termos de práxis constitucional, o imaginário social ainda existente na sociedade brasileira de que a experiência quilombola representa um resquício do período escravocrata brasileiro.

3.1. Relatório Técnico “Vulnerabilidade Quilombola na Covid-19 - um estudo da base de informações do IBGE”

Parte significativa da articulação formulada pela CONAQ e demais lideranças do movimento quilombola consistiu em estabelecer um diálogo estratégico entre a comunidade acadêmica da Universidade de Brasília para compreender as demandas e os interesses pleiteados na esfera pública. Por este diálogo, entende-se que foram abertos caminhos para estabelecer uma parceria histórica entre a CONAQ e o campo universitário, haja vista que a fundação da entidade representativa também se deu no seio da capital.

A criação da entidade foi realizada no evento da “Marcha Zumbi dos Palmares contra o Racismo, pela Cidadania e a Vida” em Brasília/DF, em 20 de novembro de 1995, momento no qual foi encaminhado o “I Encontro Nacional das Comunidades Negras Rurais Quilombolas”. Posteriormente, após a reunião de avaliação deste primeiro encontro nacional, a fundação oficial da CONAQ ocorreu em 12 de maio de 1996 em Bom Jesus da Lapa/BA, circunstância decisiva para o movimento quilombola se organizar e ser representada em nível nacional, com a participação das suas diversas lideranças (GOMES, 2022, p. 94).

Desde a sua fundação, a CONAQ tem utilizado o cenário estratégico e político da capital do país para mobilizar a sociedade civil e, igualmente, tensionar os agentes públicos dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário acerca das múltiplas pautas quilombolas. Em 1995, é possível identificar elementos dessa mobilização ativa, uma vez que as campanhas “300 anos de Zumbi dos Palmares: terra para os quilombolas” e “Terra, produção e cidadania para os quilombolas” (GOMES, 2022, p. 95) trouxeram consigo o potencial criativo das lideranças quilombolas para pleitear seus interesses no seio da capital brasileira.

Por conseguinte, essa negociação concebida pelo movimento quilombola indica que a construção da agenda política das lideranças tem como propósito a demonstração da desigualdade racial e social, assim como evidenciar o desrespeito aos seu modo de ser, fazer e viver, vivenciados diuturnamente pelos sujeitos dessas comunidades tradicionais. Mediante essa negociação, o movimento quilombola exigiu o seu espaço político para requerer a transformação da realidade, em conformidade com os preceitos estabelecidos na Constituição Federal de 1988.

No que toca à Universidade de Brasília, é certo afirmar que a CONAQ buscou conduzir uma parceria entre o campo científico, representado majoritariamente na figura dos discentes e docentes da comunidade acadêmica, e o campo sociopolítico no qual se insere o movimento

social quilombola. Vale ressaltar que essa pequena “separação” entre o movimento quilombola e a UnB serve apenas para ilustrar a potência do diálogo constituído pela CONAQ e não busca diferenciar ou excluir esses sujeitos da esfera acadêmica.

Muito pelo contrário, cada vez mais quilombolas ingressam nos cursos de graduação e pós-graduação. Em relação a este último, cabe indicar a política de ação afirmativa aprovada pela UnB, em junho de 2020, no sentido de reservar 20% das vagas dos cursos de mestrado e doutorado para candidatos negros e quilombolas, como também o desenvolvimento de estratégias para garantir o sustento e a permanência desses sujeitos. Trata-se de uma ação que também foi fruto da agência política do movimento quilombola, na medida em que a comunidade acadêmica da UnB reconheceu a relevância de constituir ações e mecanismo antirracistas que valorizem negros e quilombolas na pesquisa universitária (UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA, 2020).

É fundamental destacar, ainda, que a UnB possui o Mestrado Profissional em Sustentabilidade junto a Povos e Territórios Tradicionais (MESPT), composto por turmas multiétnicas que abarcam profissionais indígenas e quilombolas, além de outros sujeitos de comunidades tradicionais. O curso integra o Programa de Pós-Graduação em Sustentabilidade junto a Povos e Territórios Tradicionais, com aspecto interdisciplinar, sendo realizado por meio da cooperação entre a Faculdade UnB Planaltina, a Faculdade de Educação, o Instituto de Ciências Sociais, o Departamento de Antropologia e o Centro de Desenvolvimento Sustentável (UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA, *sem data*).

Essa articulação política entre o movimento quilombola e a UnB também é fruto da sensibilidade que os estudantes, pesquisadores e servidores da UnB possuem em relação às pautas de lutas por direitos das comunidades tradicionais, possibilitando que a trajetória-experiência quilombola seja alargada com o apoio do discurso técnico-científico elaborado pela comunidade universitária, na qual os sujeitos quilombolas e a população negra passam a integrar progressivamente. Vale dizer, além de ser um espaço de poder em termos acadêmicos, a UnB também representa um espaço de formulação criativa da agenda política do movimento quilombola.

A discursividade mostrada acima pode ser demonstrada por meio do memorial “Territórios das Comunidades Quilombolas ADI 3239-DF”, preparado coletivamente por pesquisadoras, pesquisadores e docentes da UnB no âmbito da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3239/DF, pautada para julgamento, à época, em 09 de novembro de 2017. O documento foi preparado com ponderações de diversos saberes acadêmicos, cujo

escopo consistiu em garantir o direito à territorialidade quilombola, argumentando pela constitucionalidade do Decreto Federal n. 4.887/2003, que regulamenta o procedimento para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras quilombolas.

A elaboração do memorial contou com a participação interdisciplinar de diversos grupos de pesquisa e extensão, vinculados a diferentes unidades acadêmicas (UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA, 2017, p. 4-5): (i) o Laboratório de Estudos e Pesquisas em Movimentos Indígenas, Políticas Indigenistas e Indigenismo (LAEPI); (ii) o Laboratório de Antropologias da T/Terra (T/Terra); (iii) o Grupo de Pesquisa em Direitos Étnicos (MOITARÁ); (iv) o Núcleo de Estudos Afro Brasileiros (NEAB/UnB); (v) o Laboratório e Grupo de Estudos em Relações Interétnicas (LAGER); e (vi) o Grupo de Estudos e Pesquisa em Políticas Públicas, História, Educação das Relações Raciais e de Gênero (GEPHERG/UnB).

Nesse contexto, a construção do relatório técnico “Vulnerabilidade Quilombola na Covid-19 - um estudo da base de informações do IBGE”, em 2020, se deu nessa conjuntura histórica em que o conhecimento e o discurso acadêmicos são utilizados com o propósito de reverter um quadro grave de violações e omissões da Administração Pública, que resultaram em inúmeras mortes aos povos quilombolas. Particularmente, destaca-se que a construção do relatório técnico ocorreu na extensão universitária, por meio do “Centro de Documentação Quilombola Ivo Fonseca” (FD/UnB), criado por pesquisadores e discentes da UnB como fruto da agência política do movimento quilombola na universidade pública.

A constituição desse projeto de extensão se voltou para a criação de um memorial quilombola no âmbito do constitucionalismo pós-1988 e almejou contribuir para a produção de repositório virtual — incluindo documentos, imagens, filmes, vídeos, fotos e registros de outras espécies — acerca dos direitos das diversas populações quilombolas no Brasil (GOMES, 2020, p. 3).

A idealização do projeto integra uma das ações de pesquisa e de agendas antirracistas vinculadas à FD/UnB e contou com a participação de integrantes dos grupos de extensão “Desafios do Constitucionalismo” e do “Núcleo de Estudos em Cultura Jurídica e Atlântico Negro - Maré”, bem como do grupo de estudos “Constitucionalismo e Quilombos”, realizado durante o semestre 2019.2 (GOMES, 2020, p. 3).

Em todos esses grupos, foi possível identificar a singularidade do estudo das relações raciais no constitucionalismo como marco teórico e metodológico, orientando a ação extensionista para formular uma orientação crítica que enfrente o racismo como problema

fundamental da realidade brasileira. Dessa comunicação entre a universidade e a sociedade civil, a constituição do Centro de Documentação Quilombola foi direcionada à defesa da memória jurídica dos quilombolas, entendida como “experiência constitucional imprescindível para identidade nacional no passado e presente” (GOMES, 2020, p. 3).

Por conseguinte, o desenvolvimento do relatório técnico ocorreu no contexto de ausência de informações e dados demográficos atualizados acerca dos povos quilombolas e foi concebido com a finalidade elementar de subsidiar a propositura da ADPF 742/DF junto ao STF. Em razão do quadro de precariedade de informações específicas e atualizadas sobre as comunidades quilombolas, o relatório técnico surgiu como uma necessidade política para constatar aos órgãos competentes no sistema de justiça nacional e internacional a grave lesão ao direito à vida quilombola.

O relatório mobilizou informações, pesquisas e dossiês sobre a realidade quilombola com a finalidade política de auxiliar os poderes constituídos para promover ações orientadas à efetivação dos preceitos constitucionais da população quilombola. Para isso, a metodologia utilizada foi uma análise descritiva de dados do IBGE, compreendendo a “Base de Informações Geográficas e Estatísticas sobre indígenas e quilombolas para enfrentamento à Covid-19” e o “Censo Demográfico 2010” (GOMES, 2020, p. 11).

Mediante a denúncia das violações aos direitos fundamentais dos quilombolas na pandemia da Covid-19, o relatório técnico contribuiu para destacar a urgência de medidas jurídicas e sanitárias a favor dos povos quilombolas, de modo a reverter o quadro de abandono e desrespeito à vida desses sujeitos. Dessa forma, o relatório técnico produzido pode ser entendido como instrumento político, pois surge como produto da relação entre o movimento social quilombola e a universidade pública federal.

A articulação política descrita acima surgiu em circunstâncias extremamente desfavoráveis que necessitavam de apoio técnico-científico para contribuir para mudar a realidade desigual de diversos quilombolas em todo o país. A negligência evidenciada pela Administração Pública em relação aos direitos coletivos dessas comunidades tradicionais e também aos direitos individuais desses sujeitos de direitos caracteriza, ainda, a presença do racismo estrutural na discursividade e na forma como o poder é utilizado pelos agentes públicos.

Pretende-se argumentar, portanto, que a criação do relatório técnico objetivou romper com a lógica do apagamento institucional e social, historicamente vinculada às comunidades quilombolas, o que permitiu subsidiar a utilização daquele instrumento político justamente no âmbito do Poder Judiciário. Na busca pelos seus direitos, ao fortalecer o relacionamento

estratégico junto à Universidade de Brasília, o movimento quilombola se apropriou do discurso científico — consubstanciado na análise crítica dos dados demográficos e da base de informações do IBGE — para trazer à tona a presença contínua dos quilombolas enquanto indivíduos autônomos que são sim capazes de se articular e demandar transformações perante as instituições públicas.

Afirmar que a Universidade de Brasília integra a rede política quilombola (GOMES, 2022) significa, portanto, dizer que ambos os movimentos de pesquisa científica e de luta por direitos fundamentais ressignificam a práxis constitucional. Isto porque, conforme já descrito anteriormente, essa articulação política possibilita uma interpretação jurídica que considere seriamente a diáspora negra como contraposição política à ciência ainda utilizada para manter os privilégios e benesses de terceiros, majoritariamente associados à branquitude (QUEIROZ; GOMES, 2021, p. 737).

Logo, o campo acadêmico se torna uma das esferas de auxílio ao movimento social quilombola, compreendido como agente (pró)ativo que tensiona a produção de um conhecimento científico prático, que leve em consideração o aspecto central do racismo na realidade brasileira, a fim de modificar um cenário de violência e marginalização dos quilombolas. Como parte desta agência negra que provoca o campo universitário, e assim vice-versa, afirma-se que ambos se beneficiam de uma relação histórica, uma vez que modificam, no âmbito constitucional, as disputas de sentidos acerca do sujeito de direitos, reintroduzindo o sujeito quilombola como elemento integrante do pacto constitucional fundado em 1988.

3.2 Análise do voto do Ministro Nunes Marques

O julgamento da medida cautelar da ADPF 742/DF teve início, de maneira virtual, em 12.02.2021 e foi encerrado em 24.02.2021. Finalizado o julgamento virtual, o Tribunal, por unanimidade, converteu o julgamento da medida cautelar em julgamento definitivo de mérito. No mencionado acórdão, que julgou procedente o pedido feito pela CONAQ, o STF, por maioria, assegurou medidas importantes de combate à pandemia nos territórios quilombolas.

Chama atenção, todavia, o argumento trazido pelo Min. Nunes Marques no sentido de que há óbice processual em relação à propositura da ação de controle concentrado, uma vez que a CONAQ não seria legitimada ativa para o ajuizamento da ADPF (por não se enquadrar como entidade de classe ou entidade de classe de âmbito nacional, de acordo com o art. 103, inciso IX, da CF/1988). Apesar disso, o jurista destaca que a participação de partidos políticos com

representação no Congresso Nacional, com os quais a CONAQ articulou a parceria de litígio estratégico, afastava esse empecilho (BRASIL, 2021, p. 51).

De maneira oposta, é relevante mencionar a argumentação trazida pelo Min. Marco Aurélio no sentido de contemplar a CONAQ como entidade legitimada à propositura da ADPF. Na ótica do relator (BRASIL, 2021, p. 2-5), reduzir o rol de legitimados ativos implicaria em reduzir a própria interação do STF com a sociedade civil, prejudicando, dessa forma, o aspecto democrático da jurisdição constitucional — que tem sido utilizada para defesa dos direitos fundamentais. O ministro argumenta que, adotando a jurisprudência restritiva, a Corte Constitucional brasileira tem pautado suas decisões em um acesso seletivo de justiça, o qual tem permitido a discussão de interesses de diferentes atores institucionais, estatais, corporativos e econômicos, mas que restringe a participação das entidades sociais que representam os interesses dos segmentos mais vulneráveis da sociedade, em defesa da cidadania.

O Min. Marco Aurélio cita o caso da ADPF 54/DF, referente ao aborto de fetos anencefálicos. No julgamento deste caso, muito embora tenham sido discutidos direitos referentes à liberdade sexual, à saúde, à dignidade e à autodeterminação das mulheres, o relator denuncia que a propositura da ADPF 54/DF não partiu de entidade social representativa de defesa dos direitos das mulheres, e sim da Confederação Nacional dos Trabalhadores na Saúde (CNTS), entidade profissional que representa os profissionais médicos e enfermeiros. Ou seja, de maneira contraditória, “a proteção dos direitos da mulher deu-se por via reflexa dos interesses dos profissionais médicos” (BRASIL, 2021, p. 5), o que releva uma anomalia no sistema de justiça brasileiro.

Conforme exposto no acórdão da medida cautelar, o STF determinou à União que: (i) formulasse, no prazo de 30 dias, Plano Nacional de Enfrentamento da pandemia da Covid-19 em relação à população quilombola, com providências e protocolos sanitários direcionados à vacinação na fase prioritária, contando com a participação da CONAQ; (ii) constituísse, em até 72 horas, grupo de trabalho interdisciplinar, a fim de debater, aprovar e monitorar a execução do Plano, com a participação de, pelo menos, do Ministério da Saúde, do 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 demais representantes das comunidades quilombolas indicados pela CONAQ; (iii) providenciasse, em até 72 horas, em relação ao registro dos casos de Covid-19, a inclusão dos quesitos de raça, cor e etnia, assegurando a notificação dos confirmados com ampla publicidade; (iv) restabelecesse, em até 72 horas, o conteúdo para

acesso à informação em plataforma pública²³, abstendo-se de excluir quaisquer dados públicos relativos aos quilombolas (BRASIL, 2021, p. 4-5).

Cabe indicar, ainda, que na decisão favorável do acórdão, o STF deferiu o pedido da CONAQ consistente em suspender os “processos 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 quilombola” até o fim da pandemia, nos termos do voto do redator para o acórdão Min. Edson Fachin²⁴ (BRASIL, 2021, p. 5). É preciso destacar, no entanto, o voto vogal proferido pelo Min. Nunes Marques, que entendeu pelo não cabimento da ação e divergiu em parte no voto do Min. Relator Edson Fachin.

No entendimento do Min. Nunes Marques, não seria cabível a propositura da ADPF, pois estaria ausente um dos seus requisitos objetivos, que seria o ato impugnado. Para Nunes Marques, as supostas omissões protagonizadas pelo Poder Público no quadro pandêmico não são passíveis de correção mediante ADPF porque esse instrumento processual visa somente corrigir “ato de Poder Público” que possa causar lesão a preceito fundamental — conforme definido no art. 1º, *caput*, da Lei nº 9.882/1999 — e não as “omissões” amplamente indicadas pela CONAQ (BRASIL, 2021, p. 51).

Assim, os atos omissivos praticados pelo governo federal em relação aos sujeitos quilombolas na pandemia do coronavírus não seriam cabíveis como objeto de ADPF, pois, segundo o ministro, esta ação “foi criada com foco em atos, em condutas positivas” violadoras de preceito fundamental. De acordo com o ministro, não haveria “a justiciabilidade necessária para conhecimento desta arguição, pois, em primeiro lugar, não há ato ou omissão. Ou seja, o interesse de agir surgiria apenas no caso de inércia do Poder Público cabalmente demonstrada” (BRASIL, 2021, p. 53-55).

Até aqui, entende-se que Nunes Marques propôs reduzir a argumentação da ONAQ no sentido de que podem ser objeto da ADPF somente condutas comissivas e lesivas a preceito fundamental, e não omissivas, indicando também a vagueza com que a entidade representativa,

²³ Disponível em: <https://monitoramento.seppir.gov.br/>. Acesso em: set. 2022.

²⁴ Mesmo com acórdão favorável aos quilombolas, ainda foi possível constatar a violação por parte da Administração Pública em relação aos direitos dessas pessoas, especialmente a sua garantia de auto reconhecimento étnico-identitário. A CONAQ ingressou com a petição 9696 nos autos da ADPF 742/DF para garantir a inclusão dos quilombolas como grupo prioritário a ser imunizado contra a Covid-19 porque o programa de imunização instituído pelo governo federal indicava a necessidade de estar no território quilombola como um dos requisitos para ser vacinado, impedindo milhares de quilombolas que residem fora das comunidades de obter a vacina. Assim, percebe-se que a gestão dos direitos quilombolas se deu por meio de um arranjo conceitual e normativo de identidade quilombola, por parte do governo federal, que não reconhecia a vida dessas pessoas com base no critério limitante de territorialidade.

supostamente, teria tratado essas omissões (BRASIL, 2021, p. 53). Ou seja, não teria sido demonstrada a inércia explícita do governo federal em relação aos direitos quilombolas na petição inicial da entidade.

Ademais, Nunes Marques compreende que a ADPF não seria cabível pelo fato de que ela não cumpre o requisito da subsidiariedade, pois existiriam outros instrumentos legais aptos a combater as omissões apontadas pela CONAQ, a exemplo da ação civil pública (BRASIL, 2021, p. 53). Cabe salientar a primeira discursividade empregada pelo ministro, baseada em uma abordagem interpretativa: a circunstância de que a ADPF quilombola não pode ser reconhecida porque já existia “previsão legal de ampla política pública emergencial específica para as comunidades quilombolas”, que seria a Lei Federal nº 14.021/2020²⁵ (BRASIL, 2021, p. 55).

Na ótica do ministro, a ADPF não seria cabível no caso concreto porque a Lei Federal nº 14.021/2020 já teria estipulado, adequadamente, um amplo plano estratégico de enfrentamento ao coronavírus para a população quilombola, considerada como grupo em condições de extrema vulnerabilidade e destinatária de ações prioritárias na pandemia. É interessante notar que para defender esse ponto, Nunes Marques reproduz na íntegra do seu voto diversos trechos da mencionada lei, negritando os termos “quilombolas” e “comunidades quilombolas”, com o objetivo de comprovar, de maneira simplória, a existência de lei que em tese já estava atuando em benefício desses sujeitos (BRASIL, 2021, p. 55-65). Considera-se importante destacar um trecho do voto acerca desse posicionamento:

Vê-se que a extensão da lei aponta existir previsão legal de política pública específica que atende, assim, às comunidades quilombolas (bem como as indígenas), que se encontram em situação de maior vulnerabilidade (...). Concordo que a situação é grave. **Noto, contudo, que a própria existência de lei específica a respeito do enfrentamento da COVID-19 às comunidades quilombolas, acompanhada do Plano Nacional de Imunização, afasta, ao menos neste momento, a omissão de política pública por parte do Legislativo** (BRASIL, 2021, p. 65, *grifos do autor*).

A partir desse trecho, constata-se que o ministro tem consciência, sim, da gravidade pandêmica e da vulnerabilidade social das comunidades quilombolas. Mesmo assim, ele adota um posicionamento baseado em uma abordagem interpretativa, pois considera que a simples

²⁵ A Lei Federal nº 14.021/2020 dispõe sobre medidas de proteção social para prevenção do contágio e da disseminação da Covid-19 nos territórios indígenas; cria o Plano Emergencial para Enfrentamento à Covid-19 nos territórios indígenas; estipula medidas de apoio às comunidades quilombolas, aos pescadores artesanais e aos demais povos e comunidades tradicionais para o enfrentamento à Covid-19; e altera a Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990, a fim de assegurar aporte de recursos adicionais nas situações emergenciais e de calamidade pública.

existência de lei prévia, destinada aos sujeitos quilombolas e indígenas, seria um mecanismo suficiente do governo federal para combater o coronavírus nesses territórios.

No entanto, o que o ministro ignora, inclusive em termos práticos, é que a mera formalização de lei para os quilombolas não resolve, por si próprio, o quadro de exposição e de morte ao coronavírus enfrentado dentro dos territórios dessa população. O ministro parte do pressuposto de que a edição da Lei Federal nº 14.021/2021 já foi uma ação adequada tomada pela Administração Pública, de modo que, em razão disso, a propositura da ADPF quilombola teria perdido o seu sentido.

Essa argumentação jurídica de Nunes Marques é extremamente prejudicial porque ignora completamente o quadro histórico de marginalização dos quilombolas. Isto é, esse posicionamento constitucional desconsidera que os quilombolas possuem condições de vida e realidades totalmente distintas da população em geral, o que pode ser exemplificado pelo fato de que uma parte considerável desses sujeitos não têm acesso às informações sobre a pandemia com facilidade, incluindo as medidas legislativas proferidas pelos governos federal, estadual e municipal. Conforme já apontado no capítulo 3, as próprias lideranças regionais e locais buscaram desenvolver cartilhas e estratégias de comunicação acerca das medidas sanitárias de luta contra a covid nos quilombos porque essas orientações não chegavam às comunidades.

A simples edição de lei voltada aos quilombolas não quer dizer nada em termos práticos. O que realmente importa é a efetividade dessas ações, sendo que, nesse cenário de marginalização dos quilombos, não restam dúvidas de que essas medidas de enfrentamento da Lei Federal nº 14.021/2020 não estavam chegando aos territórios. A formulação da suposta “política pública ampla” destacada pelo ministro não representa uma ação significativa porque não trouxe resultados aos territórios quilombolas.

Nesse contexto, Nunes Marques adentra a segunda discursividade ainda mais prejudicial à trajetória-experiência quilombola, consistente em manusear a ausência de informações e dados atualizados dos quilombolas como justificativa para enfraquecer os argumentos propostos pela CONAQ. Para o ministro, a CONAQ descreveu um quadro muito amplo e genérico, “todo assentado em estatísticas que enfatizam a relevância quilombola, sem entrar, contudo, nos inumeráveis detalhamentos que uma política pública de saúde deve levar em conta nos mais de 5 mil municípios do país” (BRASIL, 2021, p. 67-68).

Nunes Marques argumenta que não há dados básicos sobre os quilombolas e que a CONAQ não trouxe o número aproximado dessa população, portanto, não seria possível conceber uma estimativa de quantas pessoas ao certo pretendiam ser vacinadas contra a Covid-

19 prioritariamente. Ou seja, o ministro argumenta pela não concessão dos pedidos da CONAQ, que denuncia a violação dos direitos quilombolas, com um fato que evidencia a invisibilidade dos quilombolas: a falta de dados demográficos. O ministro também manuseia a estimativa feita pelo IBGE, à época, explicando que somente em um censo demográfico futuro seria possível ter dados oficiais dos quilombolas (BRASIL, 2021, p. 68-69).

Em relação ao pedido específico da CONAQ para que houvesse o distribuição imediata de equipamentos de proteção individual, água potável e demais materiais de higiene e desinfecção aos quilombolas, o Ministro Nunes Marques aduz o seguinte:

Admitamos que essa medida fosse deferida. Em primeiro lugar, quantas máscaras seriam distribuídas para cada quilombola? Seriam máscaras descartáveis? A água potável a que se refere a inicial seria aquela que sai da torneira (e pode ser filtrada ou fervida antes de ser consumida), que decorre de um serviço público municipal, ou teria que ser água mineral engarrafada? Os materiais de higiene e desinfecção, quais seriam e em que quantidade? (BRASIL, 2021, p. 70).

No entendimento do ministro, os argumentos da CONAQ não encontram respaldo em termos de dados ou informações científicas porque sequer se sabe quem são os sujeitos quilombolas e as suas condições de vida nos territórios. Ou seja, em tese, não existiriam informações suficientes para que fossem adotadas as proposições exigidas pela CONAQ em face da União.

Em uma primeira avaliação, parece que o raciocínio do Ministro Nunes Marques faz sentido, mas, na verdade, ele utiliza uma violação, que já existe na trajetória-experiência quilombola — consistente na falta de reconhecimento e de informações precisas — para manter o *status quo* de violação de direitos fundamentais. A despeito de reconhecer o dever de atuação da Corte Constitucional em que atua, ele desenvolve uma argumentação que relativiza os efeitos da pandemia nos territórios quilombolas com fundamento na precariedade de dados atualizados — responsabilidade esta do próprio governo federal.

Utilizando essa discursividade supostamente “moderada”, Nunes Marques pondera que a solução mais apropriada ao caso seria aquela dada pelo Relator Ministro Marco Aurélio para que fosse garantido à União o prazo de 30 dias para elaborar e esclarecer a política pública a ser adotada para os quilombolas, em respeito à Lei Federal nº 14.021/2020, que já estava em vigor. Ato contínuo, Nunes Marques também criticou a sugestão proposta pelo Ministro Edson Fachin, referente à suspensão dos processos judiciais em trâmite que envolvessem os direitos territoriais quilombolas porque essa proposta colidiria frontalmente “com a proteção do direito de propriedade, de grandeza constitucional” (BRASIL, 2021, p. 70-71).

O voto vogal proferido pelo Ministro Nunes Marques representa o distanciamento que grande parte das instituições públicas, historicamente, demonstram ao tratar os direitos fundamentais quilombolas, não reconhecendo essas pessoas como sujeitos de direitos constitucionais. Muito embora os argumentos do ministro tenham um suposto aspecto de imparcialidade, o exame aprofundado dessa discursividade permite compreender, a fundo, um posicionamento baseado na tradição jurídica liberal, que desconsidera o racismo estrutural na sociedade brasileira e a situação de invisibilidade dos quilombolas.

Assim sendo, no discurso institucional do Ministro Nunes Marques, prevalece o entendimento de que os quilombos, enquanto comunidades tradicionais históricas, não importam. Manejando uma argumentação descolada da realidade fática dos quilombolas, o ministro se utiliza desse recurso e também da falta de informações das comunidades para enfraquecer a luta por direitos desses sujeitos e manter uma situação histórica de omissões conduzidas pelos agentes públicos e políticos do governo federal.

CONCLUSÃO

O presente trabalho buscou compreender de que modo a ausência de informações e dados demográficos acerca das comunidades quilombolas interfere no exercício dos direitos fundamentais de liberdade, igualdade e propriedade dos quilombolas. Para isso, foram analisadas as implicações constitucionais acerca da ausência de informações e dados demográficos sobre essas comunidades na atualidade.

A importância desta análise consistiu em avaliar de que modo as informações científicas são utilizadas na democracia constitucional para a tomada de decisões dos agentes públicos. Na pesquisa, foi destacado o contexto da pandemia do coronavírus, que impactou com extrema violência as vidas dos sujeitos negros quilombolas.

Para responder ao problema de pesquisa, foi ressaltada a articulação política manuseada pelo movimento quilombola, representado pela CONAQ, junto à comunidade acadêmica da Universidade de Brasília, o que resultou na construção coletiva do relatório técnico “Vulnerabilidade Quilombola na Covid-19 - um estudo de base de informações do IBGE” por parte de pesquisadores e extensionistas. Constatou-se que o documento, enquanto instrumento político fruto da pesquisa universitária, representa um importante marco de reconhecimento dos quilombolas na ordem social brasileira, uma vez que denuncia o projeto de invisibilização dessas pessoas do pacto político-jurídico inaugurado na Constituição Federal de 1988.

Nesse sentido, o relatório técnico buscou discutir a dimensão das informações para viabilizar o projeto democrático de 1988, momento no qual os direitos quilombolas de liberdade, igualdade e propriedade foram amplamente reconhecidos e resguardados pelo texto constitucional. O relatório serviu de subsídio científico para a propositura da ADPF/742 no Supremo Tribunal Federal e demonstrou a existência de uma política de apagamento dos sujeitos quilombolas por parte dos órgãos e entidades do governo federal, denunciando o projeto de morte às vidas negras dos quilombolas.

Além disso, o relatório técnico buscou reverter o quadro de marginalização dos quilombolas, pois, ao não saber quantos quilombolas foram infectados ou mortos pela Covid-19, entende-se que as vidas dessas pessoas não eram reconhecidas pelo Estado brasileiro como relevantes. Por isso, argumenta-se que ainda prevalecia uma lógica de negação: não coletar informações, não processar informações, não sistematizar informações. Ou seja, não reconhecer as vidas quilombolas como importantes em um cenário marcado pelo racismo estrutural, a

vulnerabilidade socioeconômica e o desrespeito às tradições socioculturais desses povos tradicionais.

A partir da análise do voto vogal proferido pelo Ministro Nunes Marques, no âmbito do julgamento da medida cautelar da ADPF 742/DF, nota-se a prevalência de um discurso institucional de que o quilombo não importa. Utilizando-se de uma argumentação positivista, que desconsidera o racismo estrutural e a situação de vulnerabilidade socioeconômica dos quilombolas, o jurista articula uma discursividade que relativiza os efeitos da pandemia nos quilombos e utiliza a ausência de informações sobre as comunidades para manter a violação aos direitos de liberdade, igualdade e propriedade dessas pessoas.

Portanto, confirmou-se a hipótese formulada de que a ausência de informações sobre as comunidades impacta diretamente na efetivação dos direitos quilombolas de liberdade (como autonomia), igualdade (como justiça racial) e propriedade (como territorialidade). Conforme ressaltado durante a pesquisa, constatou-se que o controle de informações e dados científicos possui uma relação direta com a efetividade de políticas públicas específicas para as comunidades quilombolas, uma vez que a sistematização de informações possibilita um maior controle quanto aos resultados almejados.

Identificou-se também que o diálogo histórico estabelecido entre a CONAQ e a Universidade de Brasília pode ser entendido como uma das formas de radicalização dos direitos quilombolas, uma vez que essa parceria estratégica possibilita o enfrentamento ao racismo estrutural, assim como outras violências de ordem racial, institucional e territorial sofridas por esses sujeitos. Ademais, tem a capacidade crítica de reformular a produção de conhecimento científico por parte de agentes subalternizados.

Paralelamente, também foi possível demonstrar que a agência política negra produziu, de maneira autônoma e organizada, mecanismos de resistência contra a política de invisibilização dos quilombolas, a exemplo das estratégias de comunicação empregadas pelas comunidades durante a pandemia. Esse fato delinea outra característica apontada na pesquisa: a capacidade criativa dos quilombolas em produzir ferramentas coletivas de proteção aos seus modos de ser, fazer e viver.

A realização do primeiro censo demográfico dos quilombolas, 134 anos após a abolição da escravatura, ainda indica que a agência política quilombola traz consigo desafios de inúmeras espécies. Durante a realização da pesquisa, todavia, foi possível demonstrar que esse movimento social representa uma forma de articulação, de resistência ao racismo e de luta por direitos que permanece, de maneira contínua, ao longo da historicidade brasileira.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGÊNCIA BRASIL. **IBGE inicia censo em territórios quilombolas**. Agência Brasil, 2022. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2022-08/ibge-inicia-censo-em-territorios-quilombolas>. Acesso em: set. 2022.

AZEVEDO, Celia Maria Marinho de. **Onda negra, medo branco: o negro no imaginário das elites do século XIX**. 3a ed. São Paulo: Annablume, 2008.

BERTÚLIO, Dora Lúcia de Lima. **Direito e Relações Raciais: uma introdução crítica ao racismo**. Dissertação de Mestrado do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, 1989.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Planalto, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: julho 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Acórdão da Medida Cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 742 Distrito Federal**. Relator: Min. Marco Aurélio. Redator do Acórdão: Min. Edson Fachin. Plenário. Julgamento: 24.02.2021. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/servicos/dje/listarDiarioJustica.asp?tipoPesquisaDJ=AP&classe=ADPF&numero=742#>. Acesso em: set. 2022

CONAQ - Coordenação de Articulação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas. **Conaq e ISA lançam o “Observatório da Covid-19 nos Quilombos”**. CONAQ, 2020b. Disponível em: <http://conaq.org.br/noticias/observatorio-da-covid-19-nos-quilombos/>. Acesso em: set. 2022.

CONAQ - Coordenação de Articulação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas. **Petição inicial da ADPF 742**. CONAQ, 2020a. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=6001379>. Acesso em: set. 2022.

CONAQ - Coordenação de Articulação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas. **Conaq publica novas cartilhas com orientações relacionadas à Covid-19 e ao Auxílio Emergencial**. CONAQ, 2020c. Disponível em: <http://conaq.org.br/noticias/conaq-publica-novas-cartilhas-com-orientacoes-relacionadas-a-covid-19-e-ao-auxilio-emergencial/>. Acesso em: set 2022.

CONAQ - Coordenação de Articulação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas. **Covid-19: Conaq publica cards informativos com dicas de autocuidado**. CONAQ, 2020d. Disponível em: <https://conaq.org.br/noticias/covid-19-conaq-publica-cards-informativos-com-dicas-de-autocuidado/>. Acesso em: set. 2022.

CONAQ - Coordenação de Articulação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas. **Censo 2022: IBGE já recenseou 386.750 quilombolas**. Conaq, 2022. Disponível em: <http://conaq.org.br/noticias/censo-2022-ibge-ja-recenseou-386-750-quilombolas/>. Acesso em: set. 2022.

DEALDINA, S. Selma. **Os quilombolas que o Brasil insiste em ignorar**. CONAQ. 2022. Disponível em: <http://conaq.org.br/noticias/os-quilombolas-que-o-brasil-insiste-em-ignorar/>. Acesso em: ago. 2022.

DIAS, V. G. **ADPF 742: do STF ao Quilombo**. CONAQ - Coordenação de Articulação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas, 2022. Disponível em: <http://conaq.org.br/noticias/adpf-742-do-stf-ao-quilombo/>. Acesso em: set. 2022.

DIAS, V. F.. **Terra versus território: uma análise jurídica dos conflitos agrários internos na comunidade Quilombola Kalunga de Goiás**. 2019, 131 p. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2019. Disponível em: <http://repositorio.bc.ufg.br/tede/handle/tede/9607>. Acesso em: jul. 2022.

DUARTE, Evandro Charles Piza. **Do medo da diferença à liberdade com igualdade: as ações afirmativas para negros no ensino superior e os procedimentos de identificação de seus benefícios**. 2011. 2 v. Tese (Doutorado) - Universidade de Brasília, Brasília, 2011. Disponível em: <https://repositorio.unb.br/handle/10482/34356>. Acesso em: set. 2022.

GOMES, Flávio dos Santos. **Mocambos e Quilombos: uma história do campesinato negro no Brasil**. São Paulo: Claro Enigma, 2015.

GOMES, R. P.. Constitucionalismo e Quilombos. **Revista Culturas Jurídicas**, v. 8, n. 20, p. 131-155, 2021a.

GOMES, R. P.. Cultura jurídica e diáspora negra diálogos entre Direito e Relações Raciais e a Teoria Crítica da Raça. **REVISTA DIREITO E PRÁXIS**, v. 12, p. 1203-1241, 2021b.

GOMES, R.P.. **Quilombos, constitucionalismo e racismo: famílias negras na luta pela propriedade em Barro Vermelho e Contente no Piauí**. 2018, 219 p. Dissertação (Mestrado) — Universidade de Brasília, Brasília, 2018. Disponível em: <https://repositorio.unb.br/handle/10482/32158>. Acesso em: ago. 2022

GOMES, R. P.. **Kilombo: uma força constituinte**. 2022. 594 f., il. Tese (Doutorado em Direito) — Universidade de Brasília, Brasília, 2022. Disponível em: <https://repositorio.unb.br/handle/10482/44523>. Acesso em: set. 2022.

GOMES, R. P.; NASCIMENTO, V. L. do ; SILVA, Raíck J. dos S. ; RIBEIRO, Lucas V. V. dos S. ; FERNANDES, Luiz V. de S. ; COSTA, P. M. da S. ; ARAÚJO, J. L. R. ; MORAES, Lorenza R. ; AGUIAR, Carlos A. R. . **Vulnerabilidades dos Quilombos na Covid-19: um estudo na base de informações do IBGE**. 2020. (Relatório de pesquisa).

NASCIMENTO, Maria Beatriz. **Quilombos: mudança social e conservantismo? 1976**. In: Beatriz Nascimento, Quilombola e Intelectual: Possibilidades nos dias da destruição. Maria Beatriz Nascimento. Diáspora Africana: Editora filhos da África, 2018. 1ª edição. 488 páginas.

PIRES, Thula. Direitos humanos e América Latina: Por uma crítica amefricana ao colonialismo jurídico. In: **Lasa Forum**. 2019. p. 69-74.

PIRES, Thula. LEGADOS DE LIBERDADE. **Revista Culturas Jurídicas**, v. 8, n. 20, p. 291-316, 2021.

QUEIROZ, Marcos Vinícius Lustosa; GOMES, R P.. A hermenêutica quilombola de Clóvis Moura: teoria crítica do direito, raça e descolonização. **Revista Cultura Jurídicas**, v. 8, p. 733-754, 2021.

QUEIROZ, Marcos Vinícius Lustosa. **Constitucionalismo brasileiro e o Atlântico Negro: a experiência constitucional de 1823 diante da Revolução Haitiana**. 2017. 200 f., il. Dissertação (Mestrado em Direito) —Universidade de Brasília, Brasília, 2017. Disponível em: <https://repositorio.unb.br/handle/10482/23559>. Acesso em: set. 2022.

SILVA, R. J. S. **A (re)construção da identidade quilombola no constitucionalismo pós-1988**. Relatório Final do Congresso de Iniciação Científica da Unb e Congresso de Iniciação Científica do DF. 2020. Disponível em: <https://conferencias.unb.br/index.php/iniciacaocientifica/2019-Relatoriosfinais/author/downloadFile/25576/35554/1>. Acesso em: ago. 2022.

SOUSA, Maria Sueli Rodrigues de. Constitucionalismo e Colonialidade: novo constitucionalismo latino-americano e o direito da palavra da tradição africana como resistência na modernidade. **Espaço Ameríndio** (UFRGS), v. 14, n. 2, p. 411-415, 2020.

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA. **UnB aprova política para reserva de vagas na pós-graduação**. UnB Notícias, 2020. Disponível em: <https://noticias.unb.br/76-institucional/4188-unb-aprova-politica-para-reserva-de-vagas-na-pos-graduacao>. Acesso em: set. 2022.

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA. **Memorial Territórios das Comunidades Quilombolas ADI 3239-DF**. 2017. Disponível em: <https://noticias.unb.br/images/Noticias/2017/Documentos/MEMORIALTERRITORIOSQUILOMBOLAS-DocentesUnB.pdf>. Acesso em: set. 2022.

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA. **O Curso**. MESPT, sem data. Disponível em: <http://www.mespt.unb.br/index.php/apresentacao/o-curso>. Acesso em: set. 2022.