

Artigo

## Quilombos e proteção jurídica do território: violações ao direito a consulta prévia na duplicação da BR-135 (Maranhão)

Yuri Costa, *Universidade Estadual do Maranhão* ✉  

### Palavras-chave:

quilombos;  
consulta prévia;  
proteção  
jurídica.

**Resumo.** O artigo analisa o tratamento dado pelo sistema de Justiça brasileiro ao direito à consulta prévia no contexto de violações ao território quilombola. Debate as formas como o Judiciário fragiliza a proteção a grupos tradicionais, ignorando noções básicas sobre a consulta prévia. O problema é enfrentado a partir de estudo de caso, consistente na investigação dos impactos sofridos por comunidades tradicionais nos últimos oito anos, produzidos pelas obras de duplicação da rodovia federal BR-135, no Norte do Maranhão. Os quilombos atingidos pelas obras suportam na atualidade o avanço do empreendimento, autorizado por decisões judiciais que, ao estabelecer supostas medidas de proteção aos territórios, subvertem por completo a consulta prévia.

### Keywords:

quilombos;  
prior  
consultation;  
legal protection.

**[EN] Quilombos and legal protection of the territory: violations of the right to prior consultation in the duplication of BR-135 (Maranhão, Brazil)**

**Abstract.** This article analyzes the treatment given by the Brazilian justice system to the right to prior consultation in the context of violations of quilombola territories. It discusses the ways in which the Judiciary weakens the protection of traditional groups, ignoring basic notions about prior consultation. The problem is faced from a case study, consisting of the investigation of the impacts suffered by traditional communities in the last eight years, produced by the duplication works of the federal highway BR-135, in the north of Maranhão, Brazil. The quilombos affected by the construction projects currently support the continuation of the work, which has been authorized by court rulings that, while claiming to include protective measures for the territories, completely undermine prior consultation.

### Palabras clave

quilombos;  
consulta previa;  
protección  
jurídica

**[ES] Quilombos y protección jurídica del territorio: violaciones del derecho a consulta previa en la duplicación de la BR-135 (Maranhão)**

**Resumen.** Este artículo analiza el tratamiento dado por el sistema de justicia brasileño con relación al derecho a consulta previa en el contexto de las violaciones del territorio quilombola. Se discuten las formas en que el Poder Judicial debilita la protección de los grupos tradicionales, ignorando las nociones básicas sobre la consulta previa. La problemática se enfrenta a

partir de un estudio de caso, consistente en la investigación de los impactos sufridos por las comunidades tradicionales en los últimos ocho años, producidos por las obras de duplicación de la carretera federal BR-135, al norte de Maranhão. Los quilombos afectados por las obras respaldan actualmente el avance del proyecto, autorizado por decisiones judiciales que, al establecer supuestas medidas de protección de los territorios, subvierten por completo la consulta previa.

## Introdução

A defesa jurídica do território de povos e comunidades tradicionais dispõe de robustos desafios. Um dos principais obstáculos consiste em se opor ao direito hegemônico em nosso sistema de Justiça, que, certamente, falha na proteção dessas coletividades.

Defender, juridicamente, o território e a territorialidade significa, em primeiro lugar, transitar por um campo jurídico peculiarmente vulnerável. Consiste em atuar com base em um direito contra-hegemônico, que se contrapõe a institutos e normas que pouco absorvem transformações, até porque as encara, regra geral, como ameaça aos valores construídos, historicamente, para manutenção do sistema jurídico predominante.

Algumas dificuldades se destacam na atuação jurídica em defesa do território de povos e comunidades tradicionais<sup>1</sup>. Sem a pretensão de dar conta dos desafios em sua totalidade, aponto quatro destas dificuldades, todas interdependentes.

O primeiro é a ignorância, pelo sistema de Justiça, dos direitos de povos e comunidades tradicionais – ignorância no duplo sentido da palavra, como desconhecimento desses direitos e, sobretudo, como desinteresse de fato em conhecê-los. Por isso, a forma de tratamento do tema não pode ser reduzida ao despreparo das instituições – que, de fato, existe –, mas, igualmente, à ausência

---

<sup>1</sup> O Decreto n. 6.040/2007, que institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais, define essas populações como “[...] grupos culturalmente diferenciados e que se reconhecem como tais, que possuem formas próprias de organização social, que ocupam e usam territórios e recursos naturais como condição para sua reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica, utilizando conhecimentos, inovações e práticas gerados e transmitidos pela tradição” (Brasil, 2007).

da vontade de admitir que esses grupos vulnerabilizados demandam uma reordenação do direito em vigor.

O segundo desafio é o racismo institucionalizado, que, por vezes, apresenta-se de modo explícito, mas que predomina em suas formas sutis de manifestação, nem por isso menos violentas. Compõe o racismo institucional os chamados “filtros raciais”, que se manifestam por meio de mecanismos de burla a direitos de grupos racializados. Os “filtros” funcionam mantendo o aparente cumprimento da lei, mas criando formas diversas de desvio de sua finalidade (Vaz, 2022, p. 102-103). São “filtros” exatamente por isso, porque constroem barreiras, que, vistas em separado, parecem naturais ou mesmo desconectadas, mas que, somadas, implodem a proteção a coletividades, como indígenas e quilombolas.

Como terceiro desafio, aponto a centralidade do direito à propriedade. Predomina em nosso sistema de Justiça um paradigma que superdimensiona a propriedade privada. Tal concepção fortalece uma visão excludente de propriedade, ou seja, de que o principal atributo de seu reconhecimento é a garantia de que não pertence a outra pessoa que não o proprietário. Em contraponto, a hegemonia da propriedade privada desconhece ou subvaloriza as formas coletivas de organização dos territórios tradicionalmente ocupados (Nunes, 2020, p. 97-98). Entre as inúmeras consequências desse quadro, pode ser destacada a confusão que predomina no Judiciário entre o paradigma fundiário, isto é, da reforma agrária, e a garantia do território, intrínseca aos povos e às comunidades tradicionais, predominando aquela sobre essa.

O último dos desafios é a desproporção de forças entre quem defende direitos de grupos tradicionais e os interesses de violadores dessas coletividades. Esse quadro se realça ainda mais quando o violador é o próprio Estado, cujos recursos econômicos e os privilégios nos processos judiciais são incomparavelmente superiores aos de quem representa grupos vulnerabilizados. Não é raro que tal desproporção se converta em explícita violência contra os povos e as comunidades, muito embora apresentada como burocracia, procedimentos legais ou prerrogativas das instituições.

Pois bem, compreendo que as quatro barreiras aqui elencadas para a defesa jurídica do território encontram destacada convergência quando se trata da proteção ao direito à consulta prévia de grupos tradicionais.

Segundo a Convenção n. 169 da Organização Internacional do Trabalho – OIT (2011), a chamada consulta prévia consiste no direito de povos e comunidades tradicionais serem ouvidos sempre que medidas administrativas ou legislativas possam os atingir coletivamente. O exercício desse direito deve ser antecedente à execução de obras, ações, políticas ou programas, da esfera pública ou privada, potencialmente danosos às formas de reprodução material e imaterial desses grupos. Por isso, é identificado como “prévio”.

O objetivo deste artigo é compreender o tratamento dado pelo sistema de Justiça brasileiro ao direito à consulta prévia no contexto de violações ao território de povos e comunidades tradicionais. Em particular, serão analisadas as formas como o Judiciário fragiliza a proteção ao território, ignorando noções básicas sobre a consulta prévia. O problema será enfrentado por meio de um estudo de caso<sup>2</sup>, consistente na análise da violação ao território tradicionalmente ocupado por dezenas de quilombos atingidos pelas obras de duplicação da rodovia federal BR-135, localizada no Vale do rio Itapecuru, norte do Maranhão, mais particularmente do km 51,3 ao km 127,75 da rodovia, que compreende os municípios de Bacabeira, Santa Rita, Anajatuba, Itapecuru-Mirim e Miranda do Norte.

A pesquisa será desenvolvida a partir do método de *análise de jurisprudência*, entendido como adequado para a investigação do posicionamento e dos limites do Judiciário ao tratar do tema aqui explorado.

Enquanto método, a análise de jurisprudência encara cada julgado como aplicação do Direito. Nesse sentido, as decisões não são tomadas como exercícios argumentativos “em tese”, mas sempre a partir de um caso concreto e

---

<sup>2</sup> Adota-se, neste artigo, a concepção de Stake (2009), para quem o estudo de caso consiste em uma abordagem metodológica que permite a análise densa de um fenômeno, situação ou problema a partir do que o autor define como um “sistema delimitado”. O caso escolhido para investigação deve priorizar algo original e complexo, assim como a análise aprofundada e contextualizada do fenômeno social escolhido.

visando a solução do problema que ele apresenta. Por outro lado, o julgado resulta de uma escolha interpretativa, pois emerge de conflitos postos à avaliação do Judiciário. “O julgado exprime a escolha da autoridade competente da interpretação mais adequada ao caso concreto, que pode ser a apresentada por uma das partes ou não” (Palma; Feferbaum; Pinheiro, 2019, p. 101-102).

Segundo o direcionamento adotado neste artigo, a análise de jurisprudência é tomada como método *qualitativo* de investigação (Henriques; Medeiros, 2017, p. 106-107). Em detrimento de valores ou quantidades, prioriza-se a análise de julgados – no caso, os atrelados às obras de duplicação da BR-135 – de forma concreta, específica e subjetiva, buscando, como citado, a investigação da efetiva atenção dada pela Justiça brasileira ao direito à consulta prévia de povos e comunidades tradicionais.

### **O direito à consulta prévia e seu quadro de proteção no Brasil**

A consulta prévia está prevista na Convenção nº 169 da OIT, que trata de “povos indígenas e tribais” e foi pactuada em Genebra, em 27 de junho de 1989. No Brasil, a Convenção foi ratificada em 2002 e promulgada em 19 de abril de 2004, por meio do Decreto nº 5.051. A partir de então, integra o ordenamento jurídico brasileiro e, por abordar matéria de direitos humanos, possui um caráter supralegal, ou seja, está acima das leis e abaixo da Constituição Federal.

Apesar de a OIT adotar, originalmente, a nomenclatura “povos indígenas e tribais” para definir os destinatários do direito à consulta prévia, já é forte o entendimento de que a norma protege os diversos povos e comunidades classificados, reconhecidos ou autorreconhecidos como tradicionais. Uma restrição a essa noção iria de encontro ao direito à autodeterminação dos grupos tradicionais, previsto na mesma Convenção nº 169.

Como direito dos povos e comunidades tradicionais, a consulta prévia é instrumento imprescindível ao combate ao racismo, sobretudo o institucionalizado, possibilitando levar em consideração as visões de mundo e os territórios dessas coletividades, sempre que potencialmente ameaçados (Serejo,

2022, p. 51-53). Afinal, só quem sabe os possíveis impactos sobre os seus modos de vida são os próprios grupos tradicionais. Visto desse ângulo, a consulta representa uma ferramenta substancial de confronto ao racismo institucional, pois afasta a imposição do que sejam impactos às coletividades por terceiros, sobretudo pelo Estado.

Quanto ao reconhecimento e à aplicação da consulta, sem sombra de dúvidas, temos a Corte Interamericana de Direitos Humanos como principal fonte de julgamentos sobre a matéria. Tal Corte, aliás, foi responsável pela admissão da consulta prévia como princípio geral do Direito Internacional, dando-lhe valor prático em decisões que protegem o direito de indígenas.

Além disso, a Corte IDH ajudou na identificação do que seriam os atributos essenciais do direito à consulta (Silva *et al.*, 2023, p. 69-71), definindo que deve ser: prévia, antecedendo à execução de qualquer proposta de impacto; livre, estando afastada de ameaças, coação ou da interferência nos processos decisórios coletivos das comunidades; informada, devendo ter os povos e as comunidades um nível profundo de compreensão dos possíveis impactos, o que inclui processos formativos, materiais didáticos e, quando necessário, traduções; de boa-fé, sem que Estado ou empreendedores omitam informações que, caso os grupos consultados conhecessem, poderiam os levar a negar a realização da proposta; e, culturalmente adequada, implicando no respeito às modalidades tradicionais de tomada de decisão, quaisquer que sejam elas<sup>3</sup>.

Quanto ao cenário dos tribunais constitucionais latino-americanos, há Cortes que têm elaborado decisões mais robustas e, efetivamente, aplicadas à consulta. Um bom exemplo são os julgamentos da Corte Constitucional da Colômbia e, nos últimos anos, da Corte Constitucional do Equador (Silva *et al.*, 2023, p. 204).

No caso brasileiro, o direito à consulta prévia ainda carece de marcos jurídicos mais densos. O Supremo Tribunal Federal – STF nunca enfrentou a

---

<sup>3</sup> Há casos paradigmáticos nos quais a Corte abordou o direito à consulta de maneira aprofundada, com destaque para *Saramaka vs. Suriname* (2007), *Kichwa de Sarayaku vs. Equador* (2012), *Comunidade Garífuna Triunfo de la Cruz e seus membros vs. Honduras* (2015) e *Kaliñ Lokono vs. Suriname* (2015).

temática em processo de natureza objetiva, ou seja, naqueles que possuem efeitos contra todos e vincula os órgãos do Poder Judiciário e da Administração Pública federal, estadual e municipal. O tema vem sendo levantado e debatido em processos de natureza subjetiva, aplicando-se às decisões apenas nos respectivos casos. Apesar disso, reconhece o STF que a matéria possui caráter constitucional, atraindo a sua competência de julgamento.

Na Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADI nº 4.269, o Supremo se pronunciou, pela primeira vez, sobre os sujeitos de direito da Convenção nº 169 em nosso país. A ação questionava a proteção deficiente de comunidades quilombolas e tradicionais em razão das alterações promovidas na Lei nº 11.952/2009. Na ocasião, o ministro relator registrou que “[...] ambas [comunidades quilombolas e tradicionais] se encontram no âmbito de tutela especial abarcado pela Convenção n. 169 da Organização Internacional do Trabalho sobre Povos Indígenas e Tribais” (Brasil, 2019a).

As decisões do Superior Tribunal de Justiça – STJ são as mais variadas. Na realidade, a maioria de seus precedentes sobre a consulta sequer chegou a enfrentar o mérito da questão, ou seja, não analisou o conteúdo jurídico do direito à consulta. Isso por terem sido extintos por questões processuais preliminares. Quanto aos julgados que enfrentaram o mérito, despertam preocupação aqueles que definiram que a consulta deve ser efetivada no curso do processo de licenciamento ambiental do empreendimento. Tal entendimento transforma o direito à consulta em uma fase procedimental e reduz bastante o seu significado, uma vez que ela possui um leque de proteção aos grupos tradicionais, que vai muito além da matéria que pode ser debatida e decidida em um licenciamento.

Abaixo do STF e STJ predomina, igualmente, uma variedade de entendimentos sobre a definição, os destinatários e a finalidade da consulta. Em linhas gerais, juízes e tribunais reconhecem a existência do direito, mas restringem-nos a determinados grupos; relativizam o conceito de dano e impacto; confundem o direito à consulta com uma fase do licenciamento ambiental; ou reduzem-no a uma garantia de natureza processual, ou mesmo a

um momento específico de escuta dos grupos tradicionais, a exemplo da audiência pública<sup>4</sup>.

Em meio a tais nuances, mais do que algo estranho e afastado da realidade brasileira, é preciso reconhecer a consulta prévia como um instituto incorporado ao nosso direito, inclusive no plano constitucional, pois atrelado, diretamente, a garantias como igualdade, pluralismo, diversidade e democracia. É necessário perceber a consulta como ferramenta eficaz e imprescindível de combate ao racismo e ao genocídio, que predominaram em nossa história e que, infelizmente, reproduzem-se na atualidade, de forma especial quando se trata de empreendimentos com impacto em territórios de Povos e comunidades tradicionais.

### **A duplicação da BR-135 e os impactos no território quilombola**

A rodovia federal BR-135 liga São Luís do Maranhão à capital mineira, possuindo, aproximadamente, 2.500 quilômetros de extensão e tem como principal função contribuir para a união entre o Norte e o Sul do país. A estrada assume, no Maranhão, destacada importância, pois é a única via de acesso rodoviário à capital do estado.

O trecho dentro da ilha onde está localizado o município de São Luís já se encontra duplicado há algumas décadas. O desafio enfrentado, mais recentemente, tem sido o de duplicar a extensão da BR que, saindo da capital maranhense, prolonga-se ao continente<sup>5</sup>.

---

<sup>4</sup> Um particular equívoco vem perigosamente se consolidando nos tribunais. O que confunde a consulta prévia com a chamada oitiva constitucional, prevista no § 3º do art. 231 da Constituição Federal (Silva *et al.*, 2023, p. 276-277). A oitiva existe especificamente na hipótese de aproveitamento de recursos hídricos e minerais que potencialmente afetem Povos originários, hipótese na qual é obrigatório ao Congresso Nacional ouvir os Povos indígenas envolvidos. Em alguns julgamentos, afirmou o Judiciário que a simples oitiva constitucional suprime a necessidade de consulta prévia. Os institutos, porém, são bem diversos, e a oitiva é algo com incidência em hipótese bem específica e nada tem a ver com a complexidade de uma consulta prévia.

<sup>5</sup> A duplicação se insere dentro do chamado Corredor Logístico, que busca incrementar a ligação entre São Luís e Teresina, região considerada como uma das principais fronteiras agrícolas da atualidade. O projeto também se relaciona com a exploração do “Matopiba”, que compreende



Nesse sentido, o projeto de duplicação foi dividido em três etapas. A etapa 1 liga a saída da Ilha de São Luís, na localidade Estiva, ao município de Bacabeira, com 26,3 km de extensão e cujas obras foram executadas entre 2012 e 2018, em meio a diferentes suspensões e atrasos. As etapas 2 e 3 vão, respectivamente, de Bacabeira ao município de Santa Rita, tendo 18 km de extensão, e de Santa Rita a Miranda do Norte, cujo trecho possui um total de 32,15 km. As obras de duplicação são executadas pelo Departamento Nacional de Infraestruturas de Transportes – DNIT e seu licenciamento ambiental é realizado pela Secretaria de Estado do Meio Ambiente do Maranhão – Sema.

A duplicação da etapa 1 deu-se sem a devida realização de estudos dos impactos das obras em territórios quilombolas e, em boa medida, não compreende trecho tradicionalmente marcado pela presença de quilombos. Já as etapas 2 e 3 abrangem localidades influenciadas diretamente pelo Vale do rio Itapecuru, em que a presença histórica de quilombos, sobretudo nos séculos XVIII e XIX, é, destacadamente, marcante. Desse modo, municípios como Santa Rita, Itapecuru-Mirim, Anajatuba e Miranda do Norte, possuem, cada um, dezenas de quilombos, todos influenciados pela BR-135.

As comunidades quilombolas, que margeiam a rodovia, começaram a sentir os impactos mais diretos das obras a partir de 2017, quando, com a fase final de duplicação da etapa 1, começou a ser realizada a preparação das intervenções nas etapas 2 e 3.

Nesse contexto, lideranças quilombolas buscaram auxílio junto à Defensoria Pública da União – DPU e ao Ministério Público Federal – MPF, no Maranhão. Foi pioneiro nas denúncias o quilombo de Santa Rosa dos Pretos, do município de Itapecuru-Mirim. As lideranças informaram à DPU e ao MPF a existência de intervenções às margens da rodovia e dentro de seu território. Os impactos incluíam a operação de maquinário pesado, o desmatamento e a marcação de locais por onde as obras passariam. Recorrendo à Lei de Acesso à

---

o bioma Cerrado dos estados do Maranhão, Tocantins, Piauí e Bahia e responde por grande parte da produção brasileira de grãos e fibras.

Informação, os quilombolas haviam levantado que, apenas em seu território, o DNIT planejava desapropriar 345 casas da comunidade.

A apuração das possíveis violações de direitos quilombolas foi iniciada a partir da provocação de órgãos envolvidos nas obras e na defesa de interesses de grupos tradicionais. DNIT, Sema e Fundação Cultural Palmares – FCP foram formalmente procurados para se manifestar sobre o tema. O quadro encontrado foi o de um empreendimento com avançado processo de autorização para sua execução e a completa invisibilização dos quilombos atingidos pela obra.

Constatou-se que, em 2017, a Sema já havia expedido as licenças prévia e de instalação para o trecho compreendido do km 51,30 ao km 127,75 da rodovia, ou seja, correspondente às etapas 2 e 3 da duplicação (Brasil, 2019b, p. 542). No licenciamento, o estudo dos impactos em comunidades quilombolas foi, demasiadamente, superficial e incompleto, embora tal investigação seja obrigatória por lei<sup>6</sup>.

O argumento apresentado pelo DNIT e pela Sema para a omissão com relação aos quilombos foi, basicamente, o de que as obras atingiriam apenas a faixa de domínio da rodovia, ou seja, a área de 70 metros adjacente à estrada, e que, por essa razão, sendo trecho já reservado e disponível ao poder público, não haveria degradações além das já experimentadas pelas comunidades. Nesse sentido, o DNIT reconheceu não ter realizado qualquer conversa prévia com os quilombos sobre as obras (Brasil, 2019b, p. 258).

Com o avanço da coleta de informações, ficou evidente para a Defensoria Pública da União o descumprimento das normas ambientais de proteção aos povos e comunidades tradicionais, assim como a violação ao direito a consulta prévia. Nesse contexto, entre meados de 2018 e o início de 2019, MPF e DPU recomendaram, formalmente, que o DNIT e a Sema não avançassem em intervenções que, potencialmente, atingissem comunidades quilombolas. A

---

<sup>6</sup> Apenas para se ter uma noção, o levantamento do DNIT e da Sema declarou a existência de apenas seis quilombos nos trechos 2 e 3 de duplicação: Oiteiro dos Nogueira, Pedreira, Santa Rosa dos Pretos, Vila Cariongo, Vila Fé em Deus e Santana. Além disso, a FCP não atuou no licenciamento, declarando, formalmente, que nunca foi procurada para tal finalidade.

proposta era suspender a expedição de qualquer nova licença para a duplicação e, quanto às já publicadas, complementá-las com estudos de impacto do empreendimento sobre o território tradicional, além de realizar a consulta prévia. Houve resistência do DNIT quanto ao cumprimento das recomendações.

Já a FCP apresentou, em agosto de 2018, documento com cruzamento dos dados geoespaciais da obra de duplicação. Para isso, tomou como base o raio de 40 km, contados do eixo da rodovia. É a chamada “área de influência direta”, prevista na Portaria Interministerial nº 60/2015, que leva em consideração a natureza do empreendimento e o fato dele se localizar na Amazônia Legal. Nesse momento, a orientação da FCP foi de que eram necessárias medidas corretivas no licenciamento e, sobretudo, a elaboração do adequado Estudo do Componente Quilombola - ECQ, capaz de identificar não apenas os impactos, mas ações mitigadoras e compensatórias aos danos.

A partir daí o que se desenvolveu foi um debate sobre a caracterização ou não da presença de quilombos na região e a definição da quantidade de comunidades tradicionais presentes na zona de impacto das obras.

Inicialmente, o DNIT afirmou que levaria em consideração somente comunidades que já contassem com o chamado Relatório Técnico de Identificação e Delimitação - RTID publicado, consistente na principal peça produzida pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - Incra no procedimento de regularização fundiária quilombola. Houve resistência das comunidades e da DPU a esse critério, razão pela qual o DNIT passou a admitir considerar quilombos cuja certificação havia sido expedida pela FCP.

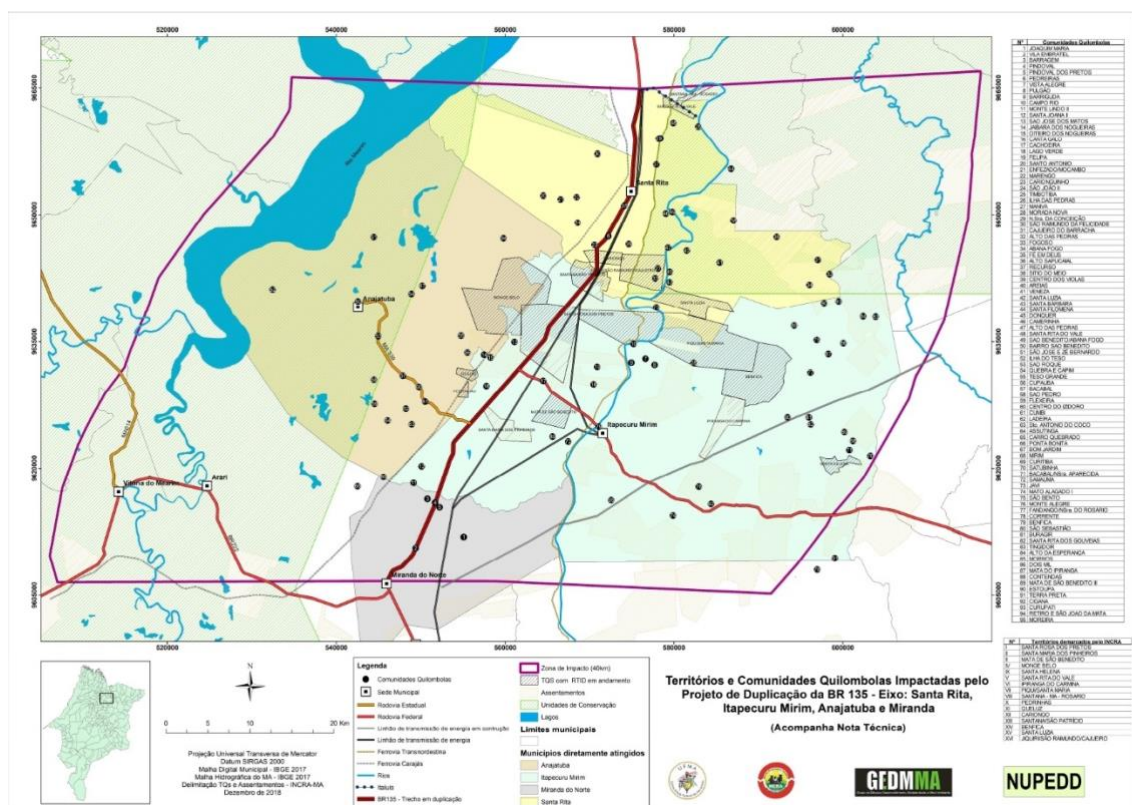
Insatisfeitos com essas restrições, que desconsideravam as formas autônomas de organização dos quilombos, lideranças quilombolas e DPU organizaram estudos próprios, capazes de dar uma maior visibilidade aos grupos tradicionais<sup>7</sup>. No estudo, houve a produção de relevante mapa, que identifica as

---

<sup>7</sup> O estudo foi realizado em uma parceria entre a DPU, o Grupo de Estudos Desenvolvimento, Modernidade e Meio Ambiente da Universidade Federal do Maranhão - GEDMMA/UFMA, o Núcleo de Pesquisa em Direito e Diversidade da Universidade Federal do Maranhão - NUPEDD/UFMA e o Núcleo de Estudos e Pesquisas em Questões Agrárias da Universidade Estadual do Maranhão - Nera/Uema.

comunidades quilombolas situadas dentro do raio de 40 km do eixo da BR-135 (Imagem 1). A pesquisa registrou um total de 95 quilombos na área em discussão, servindo inclusive para que, em abril de 2019, a FCP reconsiderasse seus critérios e apresentasse novo estudo, agora afirmando existirem no mesmo raio de 40 km, pelo menos, 62 comunidades autodeclaradas quilombolas.

**Imagem 1** – Territórios e Comunidades Quilombolas Impactadas pelo Projeto de Duplicação da BR-135 – Eixo Santa Rita, Itapecuru-Mirim, Anajatuba e Miranda



Fonte: Brasil (2019b).

Nessa fase da discussão, outro debate potencialmente prejudicial aos direitos quilombolas foi levantado. A própria FCP alegou que, interpretando o art. 3º, §3º, da já referida Portaria Interministerial nº 60/2015, seria possível desconsiderar o raio de 40 km como área de influência das obras de duplicação, reduzindo-o a 10 km, sempre contados do eixo central da rodovia. A

interpretação excluiria, de imediato, 17 territórios quilombolas do processo de consulta.

Não houve consenso com relação a tais questões. O DNIT voltou a insistir que, por quilombos, deveria se entender apenas os com RTID publicados. O Departamento também negou fazer estudos ambientais complementares, o que, como citado, foi requerido pela FCP. Por outro lado, DPU e lideranças quilombolas recusaram aceitar a redução do raio de impacto das obras de 40 km para 10 km, como queria a FCP.

Diante dos impasses, em novembro de 2019, foi proposta a primeira ação judicial envolvendo a matéria. O MPF apresentou ação civil pública (Processo nº 1024159-16.2019.4.01.3700), que tramita na 8ª Vara da Justiça Federal em São Luís (Brasil, 2019b). Na ação, os principais pedidos do Ministério Público são para que: o DNIT realize estudo de componentes quilombolas de comunidades situadas no raio de 40 km da BR-135, respeitado o direito a consulta prévia; produzido o estudo, a sua apresentação pela Sema às comunidades quilombolas, com acompanhamento da FCP, condicionando a renovação ou a expedição de licenças aos resultados dessas tratativas; e que o DNIT, após a conclusão do licenciamento ambiental, comprove a implementação das medidas condicionantes eventualmente estipuladas pela Sema.

No processo, o MPF não apresentou pedido de paralisação das obras. Também não requereu a suspensão das licenças ambientais já expedidas pela Sema. Tal omissão contrariou os interesses dos quilombolas, que, como aqui já citado, convivem, desde 2017, com concretas intervenções na área de duplicação. A DPU entrou na ação judicial, na representação de associações quilombolas cujos territórios são atingidos e, nessa condição, por diferentes vezes pediu à Justiça Federal a imediata suspensão das obras, o que não foi atendido.

Em janeiro de 2020, o juiz do caso deferiu, parcialmente, os pedidos apresentados pelo MPF. Impôs ao DNIT a obrigação de apresentar, em 90 dias, o ECQ das comunidades certificadas ou autodeclaradas, referentes ao raio de 40 km, observando-se a consulta prévia junto às comunidades potencialmente atingidas pela obra. Negou mais uma vez o pedido formulado pela DPU de

paralisação da duplicação, sob a alegação de que não havia na ação pedido dessa natureza por parte do MPF.

Três meses depois, ou seja, em abril de 2020, o Ministério Público Federal lançou proposta de acordo que garantisse a execução das obras nos 18 km correspondentes à etapa 2 da duplicação, ou seja, entre os municípios de Bacabeira e Santa Rita. DNIT, Sema e FCP concordaram com a proposta. Segundo alegaram, seria possível conciliar o avanço das obras, para as quais haveria verbas disponíveis ainda para aquele ano de 2020, com a proteção aos grupos tradicionais, ainda que adiado o Estudo do Componente Quilombola e mesmo que sem realização da consulta prévia (Brasil, 2019b).

A DPU foi, enfaticamente, contrária à proposta de acordo. Entendeu ser ela prejudicial aos interesses dos quilombolas, já que o avanço das obras, na prática, seria irreversível. Isso porque a conciliação sugerida flexibilizava as regras da consulta prévia, substituindo-a por “reuniões informativas” e “processos comunicativos”. Além disso, aquele era o contexto da pandemia pela Covid-19, o que vulnerabilizava, ainda mais, os quilombolas, já que as reuniões se dariam em meio a drásticas restrições sanitárias. A recusa da DPU impediu a realização do acordo.

Aproximadamente dois meses depois, entendeu por bem o juiz levar em consideração os termos do acordo frustrado. Nesse sentido, proferiu novas manifestações na ação proposta pelo Ministério Público. Em junho de 2020, em decisão referente à etapa 2 da duplicação da BR-135, não coincidentemente os exatos 18 km envolvidos na proposta de trato, afirmou que a sua decisão anterior, que determinou a realização de estudo sobre o componente quilombola e a consulta prévia, não impedia o prosseguimento das obras pelo DNIT.

Como suposta garantia às comunidades quilombolas, o magistrado determinou algumas condições para avanço das obras. Tais condições serão vistas de forma mais específica no tópico seguinte deste artigo, pois se relacionam diretamente à violação das regras mais básicas da consulta prévia quilombola.

O agudo quadro de fragilidade das comunidades fez a DPU propor, em outubro de 2020, nova ação judicial (Processo nº 1049674.19.2020.4.01.3700).

Dada a relação com a matéria já discutida na ação do MPF, o novo processo ficou igualmente vinculado à 8ª Vara da Justiça Federal em São Luís/MA (Brasil, 2020).

A nova provocação mostrou-se necessária, como já apontado, pelo fato de o processo iniciado pelo Ministério Público não proteger, adequadamente, as comunidades tradicionais. Segundo a Defensoria Pública, embora houvesse ali relevantes pedidos, eles não eram capazes de proteger o território tradicional de um avanço nas obras, evidentemente irreversível.

Na ação da DPU, os principais pedidos apresentados foram: de suspensão das obras de duplicação da BR-135, nas etapas 2 e 3, enquanto não concluída a consulta prévia; e de declaração de nulidade e suspensão das licenças prévia e de instalação das obras, então já concedidas pela Sema<sup>8</sup>.

De forma similar ao que havia feito em meados de 2020 com relação à etapa 2 da duplicação da BR, em maio de 2022, o juiz registrou, nos autos da ação movida pelo MPF, nova decisão. Dessa vez, deixou evidente que não há óbices para o avanço das obras na terceira e última etapa da duplicação, ou seja, do município de Santa Rita ao de Miranda do Norte. Na nova manifestação, reproduziu, literalmente, o texto da decisão referente à etapa 2 da duplicação, estabelecendo o que entendeu serem as condições de proteção dos quilombos.

Dessa forma, hoje vigoram as decisões acima citadas, as quais, em resumo, autorizam o avanço das obras de duplicação da BR-135 em suas etapas pendentes, desde que cumpridas determinadas condições, capazes, em tese, de resguardar as comunidades quilombolas atingidas pelas obras.

Como será detalhado no tópico seguinte, o atual cenário viola por completo o direito à consulta prévia dos quilombos atingidos pelas obras na BR-135, pois afronta o que há de mais básico em tal garantia. Não coincidentemente, expõe as comunidades tradicionais a prejuízos substanciais, produzindo

---

<sup>8</sup> A ação da DPU segue, atualmente, a sua tramitação na Justiça Federal, mas ainda sem a produção de efeitos práticos, pois o juiz do caso negou liminarmente os pedidos apresentados pela Defensoria. Todas as decisões que negaram a suspensão das obras, seja na ação do MPF seja na da DPU, foram objeto de recurso judicial pela Defensoria Pública, porém, até o momento, não houve julgamento desses recursos.

violações irreversíveis, pois inviabilizam, na prática, a própria realização da consulta, seja agora ou no futuro.

### **Violações a consulta prévia no contexto da duplicação da BR-135**

Como ressaltado, hoje, encontram-se em vigor decisões judiciais que autorizaram o avanço das obras de duplicação da BR-135, proferidas, respectivamente, em junho de 2020 (etapa 2) e em maio de 2022 (etapa 3). Nelas houve o estabelecimento de limites para a continuidade das obras. As condições são idênticas nas duas decisões e, por isso, mesmo aplicáveis em ambos os trechos das obras.

São estas as limitações estabelecidas pelo juiz:

Realização das intervenções estritamente na área apontada como diretamente afetada no licenciamento ambiental (70 metros, mais áreas acessórias), com o impedimento de interceptação física de áreas de uso de comunidades tradicionais (vedação de intervenção em eventuais áreas de moradia, produtivas, cursos d'água/igarapés que se estendam para comunidades e/ou eventuais espaços sagrados) (Brasil, 2019b).

Muito embora os termos da decisão possam garantir a proteção dos territórios quilombolas ameaçados pela duplicação, não é isso o que ocorre. O paradigma de proteção apresentado pelo juiz, na verdade, afasta-se, demasiadamente, da garantia à consulta prévia quilombola<sup>9</sup>.

---

<sup>9</sup> As irregularidades envolvendo as obras de duplicação da BR-135 no Maranhão são abordadas neste artigo a partir da violação ao direito à consulta prévia. No entanto, ainda que de forma resumida, convém destacar que outros argumentos foram apresentados nas ações judiciais promovidas pelo MPF e pela DPU contra o empreendimento. Um deles talvez esteja no mesmo patamar do descumprimento da consulta prévia: o da ilegalidade do licenciamento ambiental realizado pela Sema, quando deveria ser pelo Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - Ibama. É que, embora a Constituição Federal preveja que a proteção ao meio ambiente dá-se de forma comum entre União, estados e municípios, a Lei Complementar nº 140/2011, que regulamenta tal competência concorrente, prevê que cabe à União realizar o licenciamento ambiental de obras incluídas na regulamentação do Poder Executivo federal sobre o tema. Ocorre que o Decreto nº 8.437/2015, que regulamenta a lei aqui tratada, determina expressamente que é competência da União o licenciamento de rodovias federais, incluindo a sua ampliação e modernização. Por essa razão, as obras da BR-135 deveriam, desde o início, ter sido licenciadas pelo Ibama, havendo, segundo alegam a DPU e o



Inicialmente, é preciso reafirmar o sentido da consulta prévia estabelecida pela Convenção nº 169 da OIT, promulgada pelo Brasil por meio do Decreto nº 5.051/2004. Em linhas gerais, o documento assegura o direito de propriedade e de posse sobre as terras ocupadas por povos e comunidades tradicionais, prevendo que tais coletividades, sempre que potencialmente atingidas por empreendimentos públicos ou privados, devem ser consultadas de maneira prévia e robusta.

O art. 6º da Convenção descreve os cuidados que o Estado deve ter na implementação da consulta prévia. Serve como parâmetro para o respeito a tal garantia e ajuda na compreensão da proteção ali prevista:

#### Artigo 6º

1. Ao aplicar as disposições da presente Convenção, os governos deverão:

- a) Consultar os povos interessados, mediante procedimentos apropriados e, particularmente, através de suas instituições representativas, cada vez que sejam previstas medidas legislativas ou administrativas suscetíveis de afetá-los diretamente;
- b) Estabelecer os meios através dos quais os povos interessados possam participar livremente, pelo menos na mesma medida que outros setores da população e em todos os níveis, na adoção de decisões em instituições efetivas ou organismos administrativos e de outra natureza responsáveis pelas políticas e programas que lhes sejam concernentes;
- c) Estabelecer os meios para o pleno desenvolvimento das instituições e iniciativas dos povos e, nos casos apropriados, fornecer os recursos necessários para esse fim.

2. As consultas realizadas na aplicação desta Convenção deverão ser efetuadas com boa fé e de maneira apropriada às circunstâncias, com o objetivo de se chegar a um acordo e conseguir o consentimento acerca das medidas propostas (Organização Internacional do Trabalho, 2011).

Além disso, o Artigo 7º da mesma norma prevê o protagonismo dos povos e comunidades tradicionais no processo de consulta, que deverão dispor do direito de escolher as suas prioridades diante do empreendimento, garantindo a proteção de suas vidas, crenças, instituições e bem-estar espiritual, inclusive

---

MPF, nulidade de todo o licenciamento ambiental aqui tratado. Tal matéria, no entanto, permanece judicializada, ou seja, ainda sem um julgamento definitivo do tema.

por meio do controle do seu próprio desenvolvimento econômico, social e cultural<sup>10</sup>.

Pois bem, as decisões judiciais aqui comentadas prendem-se a um referencial hegemônico em nosso sistema de Justiça, que superdimensiona a presença do Estado no processo decisório sobre obras e empreendimentos e, em contrapartida, relegam os interesses e a participação de povos e comunidades tradicionais a algo inexpressivo. Por essa razão, violam, frontalmente, as disposições expressas da Convenção nº 169 da OIT (Serejo, 2022, p. 34-35).

O posicionamento do Judiciário integra uma orientação predominante no Brasil, que fratura o direito à consulta por meio de subterfúgios, o que inclui, como no caso das decisões aqui referidas, lançar mão de supostas medidas de proteção aos grupos tradicionais, quando os tornam, em verdade, demasiadamente, vulnerabilizados.

A crítica às decisões consiste, basicamente, no fato de elas, ao proibirem que as obras avancem com a “interceptação física de áreas de uso das comunidades”, serem incompatíveis com as formas tradicionais de uso e de ocupação do espaço pelos quilombolas, bem como com a cultura material e imaterial dessas comunidades.

Em verdade, tais decisões, na prática, inviabilizam a identificação e a delimitação dessas “áreas de uso”, já que não apresentam os meios e os recursos necessários para isso. E nem poderiam assim fazer, já que apenas as comunidades possuem a capacidade de definir as suas formas de uso e de ocupação do território, assim como de identificar e mensurar os impactos diretos e indiretos que seus modos de vida sofrem com o empreendimento. Por isso mesmo, aquilo

---

<sup>10</sup> No caso brasileiro, a consulta prévia dialoga bem com outras normas. A própria Constituição possui disposições, que, de forma direta ou reflexamente, garantem a consulta, a exemplo de seus artigos 4º, 216, 225 e 231, além do art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, que protege as terras tradicionalmente ocupadas por quilombos. De forma igualmente relevante, o Decreto n. 6.040/2007, que instituiu a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais, apresenta como um dos princípios da política “[...] a promoção dos meios necessários para a efetiva participação dos Povos e Comunidades Tradicionais nas instâncias de controle social e nos processos decisórios relacionados aos seus direitos e interesses” (Brasil, 2007, art. 1º, X).

que o magistrado chamou de “áreas de uso” e suas formas de proteção somente poderiam ser identificadas na consulta prévia.

E não resolve o problema o magistrado ter afirmado, em suas decisões, que por áreas de uso deve-se entender locais “de moradia, produtivas, cursos d’água/igarapés que se estendam para comunidades e/ou eventuais espaços sagrados”. Ora, todos esses elementos ligam-se, diretamente, a histórico de ocupação do território quilombola e a seu atual estado e dinâmica de uso. É extremamente indevido querer impor a grupos tradicionais um conceito pretensamente universal de “moradia”, “produção” ou de “espaços sagrados” sem a prévia e a adequada escuta dos quilombolas. Dessa forma, o que orienta as decisões judiciais da 8ª Vara Federal é um paradigma jurídico absolutamente incompatível com a proteção das comunidades tradicionais.

A DPU percebeu as incongruências das decisões aqui debatidas e a sua incompatibilidade com o direito a consulta prévia. Por essa razão, em julho de 2022, provocou especialistas no tema, convidando-os a responder quesitos elaborados pela Defensoria Pública (Brustolin et al., 2023).

Após estudos de campo realizados e escuta de grupos atingidos pelas obras da BR-135, desenvolvidos entre agosto de 2022 e fevereiro de 2023, por parte de equipe da Universidade Federal do Maranhão – UFMA, houve resposta à DPU, em abril de 2023. O documento possui relevante densidade técnica e é acompanhado de imagens e mapas produzidos na pesquisa que subsidiou a manifestação, além de uma revisão bibliográfica sobre o tema (Brustolin et al., 2023).

A manifestação foi assinada, conjuntamente, pelo Grupo de Estudos Desenvolvimento, Modernidade e Meio Ambiente da Universidade Federal do Maranhão – GEDMMA/UFMA e pelo Programa de Pós-Graduação em Cartografia Social da Amazônia da Universidade Estadual do Maranhão – PPGCSA/Uema. O documento foi juntado pela DPU na ação judicial proposta pelo MPF e, desde então, é utilizado pela Defensoria como principal base técnica para a defesa dos quilombos impactados pelas obras.

Em linhas gerais, os pesquisadores que produziram o estudo constataram que, no caso da duplicação da BR-135, há total ausência da documentação necessária à análise da viabilidade da construção de empreendimentos sobre terras tradicionalmente ocupadas pelos quilombos. De fato, como aqui já comentado, não houve a elaboração de estudos ambientais adequados e do ECQ. Além disso,

[...] não [houve a] realização da consulta prévia, livre, informada e de boa-fé, junto às comunidades; bem como, de outros instrumentos de diálogo e estudos que permitiriam aprofundar os entendimentos necessários, prejudicando uma compreensão mais apurada da situação em questão, colocando em risco as territorialidades ali existentes, como enunciado pelas representações quilombolas em distintas instâncias (Brustolin et al., 2023, p. 2).

Ainda que reconheça as suas limitações se comparado a um adequado procedimento de consulta prévia, a pesquisa promovida pelo GEDMMA/UFMA e PPGCSA/Uema apresenta subsídios para a compreensão da complexidade que envolve a proteção dos territórios quilombolas ameaçados com a duplicação da BR-135.

O documento inicia afirmando existir uma “territorialidade extensa” na área potencialmente atingida pelas obras, marcada por usos específicos da terra e por densas relações entre os territórios negros.

Negros e negras escravizados chegaram à região do Vale do Rio Itapecuru por meio de rotas hídricas, levados mais, expressivamente, a partir do século XVIII para trabalhar nos engenhos e nas lavouras de cana e algodão (Mota, 2007). O século XIX testemunhou o adensamento das ocupações e, com a desagregação do sistema escravista, a multiplicação de quilombos e a resistência ao cativeiro. A desintegração do escravismo gerou a construção de territorialidades específicas no Vale do rio Itapecuru (Almeida, 2008, p. 29).

A partir do século XX, e mais especificamente da década de 1940, houve o avanço de fazendas e empreendimentos sobre os territórios tradicionais. As comunidades perderam o domínio de diversos espaços onde transitavam,

roçavam e pescavam. Permaneceram em espaços territoriais restritos e atravessados pelas fazendas, linhões e estradas.

Segundo o estudo aqui tratado, as duas últimas décadas teriam acelerado a pressão sobre os territórios tradicionais, somando-se a um quadro em que:

[...] as memórias [dos quilombolas] remontam a existência dessa territorialidade e as ameaças relacionadas às perdas territoriais, à diminuição das terras e aos conflitos decorrentes de empreendimentos na região, como a construção da BR-135, a chegada das fazendas e das demais estruturas logísticas que cortam os territórios negros (Brustolin *et al.*, 2023, p. 9).

Se isso, por um lado, não significou uma ruptura sentimental com o extenso território que ocupavam, que permanece no imaginário das famílias ali residentes (Lucchesi, 2008, p. 112), por outro, trouxe severas limitações.

Uma dessas restrições diz respeito ao acesso às águas. Os empreendimentos construídos na região têm interrompido o fluxo dos igarapés e causado profundas transformações nas vidas das famílias, nos campos naturais e no rio Itapecuru. Há evidente prejuízo às nascentes e impacto na atividade pesqueira.

Muitos bueiros e/ou canais para passagem da água existentes se encontram entupidos com matéria orgânica e vegetação, ou estão construídos acima do nível da água, deixando a mesma represada, impedindo a circulação da massa hídrica. Dessa forma, a passagem dos peixes fica comprometida (Brustolin *et al.*, 2023, p. 18).

Outro impacto que mereceu destaque no estudo das Universidades foi o relacionado aos festejos, religiões e religiosidades no território, fator essencial à reprodução dos quilombolas, até mesmo pelas relações estreitas e muitas vezes de parentesco entre as comunidades negras. Entre tais manifestações, todas atingidas diretamente com a duplicação da rodovia federal, o estudo destaca o festejo em devoção ao Divino Espírito Santo, os Tambores de Crioula realizados

para São Benedito (Silva, 2019) e o Tambor de Mina, central para as religiões de matriz africana.

O avanço de obras na BR sobre os quilombos, que se dá de forma irregular e sem diálogos com as comunidades, constitui grave ameaça à proteção dos bens imateriais dos quilombolas.

Sobre os prejuízos à cultura imaterial presentes em cenários como o aqui tratado, diz Silva e Santos (2020, p. 143):

Tratar a encantaria como sobrenatural, nesse cenário onde se disputa o direito de ter direito a terra é negar a existência das entidades que nela habitam, pois, os encantados, os verdadeiros donos da terra, são tão reais como nós. Eles têm agência, ou seja, eles fazem coisas/orientam as pessoas em como devem agir.

Segundo Alves-Brito e David (2024, p. 269), em estudo que levou em conta o licenciamento ambiental de ampliação da BR-386, no interior do Rio Grande do Sul, o avanço de rodovias sobre territórios tradicionalmente ocupados por quilombos caracteriza racismo ambiental. Tal modalidade de racismo, para os mesmos autores, consiste no “conjunto de fatores que, desproporcionalmente, tensionam existencialmente as comunidades negras, colocando-as em graves riscos de saúde por meio de políticas e práticas que as forcem a viver em condições desfavoráveis (Alves-Brito; David, 2024, p. 269). Pode-se também entender o avanço violento sobre os quilombos como processo de necropolítica, na forma como tal expressão vem sendo utilizada nos debates sobre colonialidade e racismo estrutural (Mbembe, 2017; Quijano, 2005; Carneiro, 2018).

O estudo dos pesquisadores da UFMA e Uema apresentou respostas mais objetivas às perguntas elaboradas pela Defensoria Pública da União. Nesse sentido, contribuiu, decisivamente, para a formulação de argumentos, que, na defesa dos interesses de comunidades quilombolas, fossem de encontro às decisões concedidas pela 8ª Vara da Justiça Federal em São Luís, que, como visto, deram permissão para continuidade das obras de duplicação da BR-135.

Para os pesquisadores das universidades, as decisões ignoram por completo o que elas mesmas denominam de “formas tradicionais de uso e ocupação do espaço”, bem como a religiosidade de matriz africana. Assim fazem, entre outras razões, ao imporem um paradigma de supervalorização da propriedade privada sobre as territorialidades dos quilombos.

Não se trata [o território quilombola] de unidades parcelares, que podem ser apreendidas como propriedades particulares de uma família, rigidamente delimitadas. Um espaço territorial, como exemplificamos, ao mencionar o Festejo do Divino Espírito Santo, pode ser local sagrado porque é local de passagem da procissão do Divino Espírito Santo. Ao mesmo tempo, esse local pode se constituir como passagem segura para as crianças que moram naquele lado da rodovia irem para a Escola (Brustolin et al, 2023, p. 35).

Além disso, ao lançarem condições para o avanço das obras, supostamente como proteção aos quilombos, mas despidas de qualquer escuta das comunidades ou de critérios minimamente verificáveis, as decisões possibilitaram que o próprio órgão executor das obras realize a identificação e a delimitação dos locais supostamente protegidos pelas decisões.

É exatamente essa a conclusão do estudo, que ressalta a afronta das decisões ao direito a consulta prévia:

Os instrumentos legais que condicionam os órgãos/empresas executores de obras à escuta e realização de estudos são imprescindíveis na garantia dos direitos territoriais de povos e comunidades tradicionais para evitar ações arbitrárias e precisam ser assegurados. Ao flexibilizar sua utilização, permitindo que sejam realizadas em um momento posterior, se corre o risco de conceder ao órgão executor a possibilidade de decidir sobre o que é e o que não é sagrado, por exemplo, a partir de referências culturais dos executores das obras e não dos quilombolas, ou seja, de forma etnocêntrica. Portanto, uma árvore, um ponto, um fundamento do Tambor de Mina, que não seja edificado como uma Igreja, pode ser desconsiderado enquanto sagrado, visto como um lugar ‘vazio’ de territorialidade negra (Brustolin et al., 2023, p. 36).

O posicionamento do Judiciário igualmente desconsidera que existe um histórico de violações sobre os direitos territoriais das comunidades atravessadas pela BR-135, já violentamente atingidas por linhões de energia, estradas de ferro, rodovias, fazendas e projetos de habitação popular (Brustolin; Santos, 2022, p. 10-11).

Como conclusão, a manifestação técnica da UFMA e da Uema destaca não ser possível mensurar os critérios estabelecidos pelo juiz de proteção aos quilombos sem a realização de estudos que envolvam as comunidades atingidas. Tais estudos devem considerar as dimensões culturais, éticas e os saberes tradicionais, que dão base à territorialidade dos quilombos. Deve, além disso, “[...] evidenciar e mapear as dimensões sagradas [e] as formas produtivas e as relações com a natureza que permitiram esses grupos viverem em relativa autonomia” (Brustolin et al., 2023, p. 35-36).

### **Considerações finais**

O caso das obras de duplicação da BR-135 no Maranhão escancara os limites da proteção jurídica dada a povos e comunidades tradicionais no Brasil. Demonstra o quanto há, em nosso sistema de normas e de julgamentos, a hegemonia de um direito que não serve à defesa dessas coletividades. Reflete a intensidade com que o sistema de Justiça ignora as formas de organização e a compreensão das visões de mundo dos grupos tradicionais.

Ainda quando, pretensamente, busca a proteção de grupos tradicionais, o direito hegemônico no Brasil impõe aos conflitos o paradigma da propriedade privada e a visão etnocêntrica que retira qualquer autonomia dos Povos e comunidades tradicionais para decidir sobre seu presente e seu futuro.

Uma peculiaridade das ações judiciais envolvendo os impactos da duplicação da BR-135 bem demonstra o quadro de despreparo e a incapacidade do sistema de Justiça, aqui mencionado.

Como referido, neste artigo, hoje tramitam duas ações judiciais coletivas em atenção aos quilombolas atingidos pela duplicação, ambas na 8ª



Vara da Justiça Federal em São Luís. A primeira, de novembro de 2019, foi proposta pelo MPF (Brasil, 2019b), e a segunda apresentada pela DPU em outubro de 2020 (Brasil, 2020).

A necessidade da segunda ação judicial está no fato de os pedidos apresentados pelo Ministério Público Federal não requererem a paralisação das obras e a suspensão das licenças ambientais já concedidas. É certo que, na ação do MPF, a Defensoria Pública por diferentes vezes buscou demonstrar que a continuidade da duplicação era absolutamente incompatível com qualquer proteção aos quilombos. Como resposta a tais pedidos, o juiz do caso reiteradamente disse que não poderia enfrentar o pedido de suspensão da duplicação, por não ter sido ele apresentado originalmente pelo MPF.

Na nova ação, a DPU aponta como principal pedido a imediata paralisação das obras. No entanto, o juiz do caso negou levar em consideração tal solicitação, por entender que ela “[...] revela uma tentativa de submeter novamente à apreciação judicial o objeto da demanda já instaurada [pelo MPF] [...] a partir da imposição de obrigações [...] que não é senão desdobramento lógico das obrigações determinadas na primeira ação civil pública” (Brasil, 2019b). No caso, o magistrado não negou a suspensão das obras. Na verdade, sequer chegou a apreciar tal pedido.

Ocorre que tal manifestação é, absolutamente, contraditória ao que vinha o mesmo magistrado decidindo na primeira ação proposta, na qual, reiteradamente, disse ser impossível avaliar a suspensão das obras, já que não havia ali pedido dessa natureza. Agora, na segunda ação, disse que o pedido de suspensão é “desdobramento lógico” da ação do MPF, e, por isso, inviável de ser analisado em um novo processo.

O efeito prático da decisão foi fechar as portas do Judiciário ao pedido de proteção dos quilombos por meio da paralisação das obras. O chamado direito de petição, que consiste em qualquer um poder direcionar pedidos à Justiça, foi negado aos grupos tradicionais. Ao assim agir, o Judiciário implodiu um dos princípios mais básicos de nosso sistema de normas e de julgamentos.

Soma-se à negativa do Judiciário de analisar a necessidade de suspensão das obras a vigência de decisões que autorizam o prosseguimento da duplicação da BR-135, ainda que, aparentemente, imponham medidas de proteção aos quilombos. Tais medidas, no entanto, desvirtuam o direito a consulta prévia, livre, informada, de boa-fé e culturalmente adequada.

De modo paradoxal, as decisões em vigor invertem o que não poderia ser trocado. Deixam a consulta prévia “para depois” e, ao mesmo tempo, limitam a continuidade das obras à identificação de locais de uso material e imaterial dos quilombos, o que somente poderia ser verificado com a escuta e participação qualificadas das comunidades, ou seja, com a consulta prévia.

Enquanto isso, as obras seguem desconsiderando a existência centenária de territórios tradicionais cortados pela rodovia, seus modos de vida, de trânsito, os cursos d’água e os locais sagrados. O avanço da duplicação ignora, ainda, o acúmulo de empreendimentos na região e seus efeitos danosos aos quilombos.

É preciso reafirmar, veementemente, a necessidade da proteção dos direitos territoriais das comunidades quilombolas. A violação à consulta prévia, ao afastar os estudos apropriados, a escuta direta dos quilombolas e a adequada fiscalização do empreendimento, expõe grupos já fragilizados a um grau de vulnerabilidade ainda mais extremo.

## Referências

ALMEIDA, Alfredo Wagner Berno de. Terras de quilombos, terras indígenas, “babaçuais livres”, “castanhais do povo”, faxinais e fundos de pastos: terras tradicionalmente ocupadas. Manaus: PGSC; UFAM, 2008.

ALVES-BRITO, Alan; DAVID, Cláudia. Sobre o direito de (re)existir e ser quilombola: o caso do licenciamento da BR 386 no Rio Grande do Sul. Revista da ABPN. v. 15, n. 43, p. 266-287, jan./fev. 2024.

BRASIL. Decreto n. 6.040 de 7 de fevereiro de 2007. Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 2007.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) n. 4.269. Relator: Ministro Edson Fachin. Brasília, DF: STF, 2019a.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 1ª Região (8ª Vara Federal da Seção Judiciária do Maranhão). Ação Civil Pública. Processo n. 1024159-16.2019.4.01.3700. Duplicação da BR-135 e impacto em comunidades quilombolas. Autor: Ministério Público Federal. Réus: Departamento Nacional de Infraestruturas de Transportes, Fundação Cultural Palmares e Secretaria de Estado do Meio Ambiente do Maranhão. São Luís, 2019b.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 1ª Região (8ª Vara Federal da Seção Judiciária do Maranhão). Ação Civil Pública. Processo n. 1049674.19.2020.4.01.3700. Duplicação da BR-135 e impacto em comunidades quilombolas. Autor: Defensoria Pública da União. Réus: Departamento Nacional de Infraestruturas de Transportes, Fundação Cultural Palmares e Secretaria de Estado do Meio Ambiente do Maranhão. São Luís, 2020.

BRUSTOLIN, Cíndia; SANTOS, Dayanne. O comum e o público no avanço de fronteiras territoriais: controvérsias entre territorialidade quilombola e estruturas logísticas no Maranhão. *Revista Agricultura e Sociedade*, Rio de Janeiro, v. 30, n. 1, p. 1-32, jan./jun. 2022.

BRUSTOLIN, Cíndia et al. Resposta aos quesitos realizados pela Defensoria Pública da União. GEDMMA/UFMA; PPGCSPA/UEMA. São Luís: [s. n.], 2023.

CARNEIRO, Sueli. *Escritos de uma vida*. Belo Horizonte: Letramento, 2018.

HENRIQUES, Antônio; MEDEIROS, João Bosco. *Metodologia científica na pesquisa jurídica*. 9. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

LUCCHESI, Fernanda. *Relatório antropológico de identificação do território quilombola de Santa Rosa/MA*. Brasília, DF: INCRA, 2008.

NUNES, Jean. *Caminhos para democratização do direito*. Salvador: Juspodivm, 2020.

MBEMBE, Achille. *Crítica da razão negra*. São Paulo: N1 Edições, 2018.

MOTA, Antonia da Silva. *A dinâmica colonial portuguesa e as redes de poder local na Capitania do Maranhão*. 2007. Tese (Doutorado em História) - Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2007.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. *Convenção n. 169 sobre povos indígenas e Tribais e Resolução referente à ação da Organização Internacional do Trabalho*. Brasília, DF: OIT, 2011.

PALMA, Juliana Bonacorsi de; FEFERBAUM, Marina; PINHEIRO, Victor Marcel. Meu trabalho precisa de jurisprudência? Como posso utilizá-la? In: QUEIROZ, Rafael Mafei Rabelo; FEFERBAUM, Marina (org.). Metodologia da pesquisa em direito: técnicas e abordagens para elaboração de monografias, dissertações e teses. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2019. p. 99-128.

QUIJANO, Aníbal. Colonialidade do poder, eurocentrismo e América Latina. In: LANDER, E. (org.) A colonialidade do saber: eurocentrismo e ciências sociais. Perspectivas latino-americanas. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, 2005. p. 117-142.

SEREJO, Danilo. A Convenção n. 169 da OIT e a questão quilombola: elementos para o debate. Rio de Janeiro: Justiça Global, 2022. (Coleção caminhos).

SILVA, Anacleto Pires da; SANTOS, Dayanne da Silva. Terra de Encantados: a luta pela permanência no território Quilombola Santa Rosa dos Pretos (Itapecuru Mirim-MA). São Paulo: Hucitec, 2020.

SILVA, Joércio Pires da. O tambor como herança dos pretos: uma análise sobre o território quilombola de Santa Rosa dos Pretos. 2019. Dissertação (Mestrado em Cartografia Social e Política da Amazônia) - Universidade Estadual do Maranhão, São Luís, 2019.

SILVA, Liana Amin Lima da et al. Tribunais brasileiros e o direito à consulta prévia, livre e informada. São Paulo: Instituto Socioambiental; Centro de Pesquisa e Extensão em Direito Socioambiental, 2023.

STAKE, R. A arte da investigação com estudos de caso. 2. ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2009.

VAZ, Livia Sant'Anna. Cotas raciais. São Paulo: Jandaíra, 2022. (Coleção Feminismos Plurais).