



**O ALCANCE DOS DIREITOS DAS
COMUNIDADES QUILOMBOLAS NO
BRASIL: UMA ANÁLISE DA ADI 3239 PELO
STF E DO CASO DAS COMUNIDADES DE
ALCÂNTARA NA CORTE
INTERAMERICANA DE DIREITOS
HUMANOS**

**THE SCOPE OF THE RIGHTS OF QUILOMBOLA
COMMUNITIES IN BRAZIL: AN ANALYSIS OF DAU
3239 AT THE SUPREME FEDERAL COURT AND
THE ALCÂNTARA COMMUNITIES CASE BEFORE
THE INTER-AMERICAN COURT OF HUMAN
RIGHTS**

**EL ALCANCE DE LOS DERECHOS DE LAS
COMUNIDADES QUILOMBOLAS EN BRASIL: UN
ANÁLISIS DE LA ADI 3239 EN EL SUPREMO
TRIBUNAL FEDERAL Y DEL CASO DE LAS
COMUNIDADES DE ALCÂNTARA ANTE LA
CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS
HUMANOS**

**LEONARDO BORTOLOZZO ROSSI¹
ISABELA MARIA VALENTE CAPATO²**

RESUMO

A busca pela efetividade dos direitos das Comunidades Quilombolas perpassa por obstáculos significativos, diante da falha sistêmica estatal

¹ Doutorando e Mestre em Direito pela Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho (UNESP) - FCHS/Franca (2022); Especialista em Ciências Criminais pela Faculdade de Direito de Ribeirão Preto (FDRP) - Universidade de São Paulo (USP) (2019-2020). Bacharel em Direito pela Faculdade de Direito de Franca (2018). Faz pesquisa, principalmente, sobre direito internacional privado, direito internacional público e direitos humanos. Atualmente, no Doutorado, pesquisa sobre empresas e direitos humanos. E-mail de contato: lb.rossi@unesp.br. CV: <http://lattes.cnpq.br/8698145994146015>. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-3180-6675>.

² Graduanda em Direito pela Faculdade de Ciências Humanas e Sociais da Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho" (UNESP) – campus de Franca. Bolsista de Iniciação Científica (2024/12811-8), com financiamento da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (Fapesp). E-mail de contato: i.capato@unesp.br. CV: <http://lattes.cnpq.br/0859598946548505>. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8664-4023>.

Como citar este artigo:

ROSSI, Leonardo
Bortolozzo; CAPATO,
Isabela Maria Valente;
O alcance dos direitos
das comunidades
quilombolas no Brasil:
uma análise da ADI
3239 pelo STF e do caso
das comunidades de
Alcântara na Corte
Interamericana de
Direitos Humanos
**Revista de Direito
Socioambiental -
REDIS**,
Morrinhos, Brasil,
v. 03, n. 02, jul./dez.,
2025, p. 69-90.

Data da submissão:
24/07/2025

Data da aprovação:
09/11/2025

de proteger, respeitar e assegurar os seus direitos humanos. No plano internacional, há uma série de documentos internacionais que garantem uma proteção especial às Comunidades, em especial à Convenção 169 de 1989 da OIT e a Declaração dos Direitos dos Povos Indígenas, de 2007. Apenas com a redemocratização e o advento da Constituição Federal de 1988 e o consequente Decreto 4.887 de 2003, o arcabouço protetivo foi assegurado no Brasil. Assim, o objetivo deste trabalho é o de analisar o alcance das normas internacionais e nacionais de proteção aos direitos humanos das Comunidades Quilombolas. Para tanto, utiliza-se de uma abordagem metodológica dupla. Em um primeiro momento, procede-se à revisão bibliográfica para verificar o estado da arte das normas nacionais e internacionais sobre as Comunidades Quilombolas, além de analisar suas características socioeconômicas. Depois, procede-se à análise jurisprudencial de duas decisões paradigmáticas, a ADI 3239 julgada em 2018 pelo Supremo Tribunal Federal e o caso perante a Corte Interamericana de Direitos Humanos sobre as Comunidades de Alcântara, o qual responsabiliza o Estado brasileiro em 2024. O artigo conclui que há uma continuidade das violações aos direitos das Comunidades Quilombolas com um alcance limitado das normas protetivas.

Palavras-chave: Comunidades Quilombolas. Convenção 169 OIT. ADI 3239. Comunidades de Alcântara.

ABSTRACT

The pursuit of effectiveness in the rights of Quilombola Communities faces significant challenges due to the systemic failure of the state to protect, respect, and fulfill their human rights. On the international level, several documents provide special protection to these Communities, notably the International Labour Organization's Convention No. 169 of 1989 and the United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples of 2007. It was only with the return to democracy, the enactment of the 1988 Federal Constitution, and the subsequent Decree No. 4,887 of 2003 that a protective legal framework was established in Brazil. This article aims to analyze the scope of national and international human rights norms concerning Quilombola Communities. To this end, it adopts a dual methodological approach. First, it conducts a literature review to assess the state of the art of national and international norms regarding Quilombola Communities, along with an analysis of their socioeconomic characteristics. Then, it proceeds to a case law analysis of two landmark decisions: DAU 3239, ruled by the Brazilian Supreme Federal Court in 2018, and the case before the Inter-American Court of Human Rights regarding the Communities of Alcântara, in which the Brazilian State was held accountable in 2024. The article concludes that rights violations against Quilombola Communities persist, and the reach of protective norms remains limited.

Keywords: Quilombola Communities. ILO Convention No. 169. DAU 3239. Alcântara Communities.

RESUMEN

La búsqueda de la efectividad de los derechos de las Comunidades Quilombolas enfrenta obstáculos significativos debido a la falla sistémica del Estado en proteger, respetar y garantizar sus derechos humanos. En el ámbito internacional, diversos instrumentos jurídicos otorgan protección especial a estas comunidades, en particular el Convenio 169 de 1989 de la OIT y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas de 2007. Solo con la redemocratización, la promulgación de la Constitución Federal de 1988 y el posterior Decreto 4.887 de 2003 se consolidó un marco legal de protección. El objetivo de este trabajo es analizar el alcance de las normas nacionales e internacionales de protección de los derechos humanos de las Comunidades Quilombolas. Para ello, se adopta una metodología dual. En un primer momento, se realiza una

revisión bibliográfica para examinar el estado del arte de las normas nacionales e internacionales sobre las Comunidades Quilombolas, además de analizar sus características socioeconómicas. Luego, se lleva a cabo un análisis jurisprudencial de dos decisiones paradigmáticas: la ADI 3239, juzgada por el Supremo Tribunal Federal en 2018, y el caso ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre las Comunidades de Alcântara, en el cual el Estado brasileño fue responsabilizado en 2024. El artículo concluye que persisten las violaciones a los derechos de las Comunidades Quilombolas y que el alcance de las normas protectoras sigue siendo limitado.

Palabras clave: Comunidades Quilombolas. Convenio 169 de la OIT. ADI 3239. Comunidades de Alcântara.

INTRODUÇÃO

Em 2025, celebramos os 80 anos da adoção da Carta de São Francisco, documento fundante da Organização das Nações Unidas. Entre os diversos enunciados, destaca-se logo no primeiro artigo sobre os propósitos das Nações Unidas: o respeito ao princípio da autodeterminação dos povos ou da sua livre-determinação (Organização das Nações Unidas, 1945).

A centralidade da autodeterminação dos povos neste instrumento internacional e outros tratados e convenções subsequentes, como os Pactos de Direitos de 1966, justifica-se em razão das duas Grandes Guerras ocorridas na primeira metade do século XXI, que tiveram em sua gênese, conflitos étnicos intra e interestatais.

Em companhia aos processos decoloniais ocorridos nas décadas de 1950 e 1960, os povos originários atravessam uma rearticulação de seus direitos no plano internacional que se baseiam justamente no princípio da autodeterminação. Em 1989, a Organização Internacional do Trabalho (OIT) adotou a Convenção de n. 169, sobre Povos Indígenas e Tribais, a qual estabelece uma série de direitos humanos. Após vinte anos de discussões, em 2007, pela Assembleia Geral da ONU, estabeleceu-se outro marco normativo de proteção aos direitos aos povos originários: a Declaração de Direitos dos Povos Indígenas.

No Brasil, o reconhecimento aos direitos dos povos originários também ocorre de forma tardia. Apenas com a Constituição Federal de 1988 efetivou-se, de forma plena, o direito à terra dos povos indígenas, mesmo que tal direito fosse previsto em outras Constituições nacionais. A proteção aos direitos das Comunidades Quilombolas emana do Ato de Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT). O procedimento para a identificação, demarcação e reconhecimento dessas terras ocorreu via a edição do Decreto 4.887, de 2003.

Embora exista um capítulo na Constituição dedicado à proteção aos povos indígenas, a preocupação com o respeito e efetividade dos direitos das Comunidades Quilombolas ainda necessita de uma agenda própria e um maior desenvolvimento teórico.

De forma semelhante à luta pela terra dos povos indígenas, a busca pelo reconhecimento dos direitos dessas Comunidades ainda sofre intensas resistências, as quais geram conflitos sociais que repercutem negativamente na formação de cada uma de suas identidades. Foi apenas em 2018 que o Supremo Tribunal Federal afirmou a constitucionalidade do Decreto 4.887/03 e a integração da Convenção de n. 169 da OIT na proteção a seus direitos (Ação Direta de Inconstitucionalidade 3239).

Mesmo com tais avanços, o desrespeito aos direitos das comunidades ainda ocorre de forma reiterada. Em julgamento recente da Corte Interamericana de Direitos Humanos, no caso Comunidades Quilombolas Alcântara vs Brasil, reconheceu-se a responsabilidade internacional do Estado brasileiro em garantir o respeito aos direitos dessas comunidades, entre os quais, o direito à consulta livre, prévia e informada.

Desse modo, o objetivo do presente artigo é o de analisar o alcance da Convenção 169 da OIT no ordenamento jurídico brasileiro, em particular no respeito aos direitos das Comunidades Quilombolas. A hipótese a ser avançada é que o Brasil descumpra com suas obrigações internacionais de proteger, respeitar e assegurar os direitos das Comunidades Quilombolas de forma reiterada.

O trabalho apresenta como metodologia uma dupla abordagem. A primeira, baseada em uma pesquisa de caráter exploratório, busca-se compilar dados bibliográficos e documentais acerca dos conceitos que envolvem a formação da identidade Quilombola e dos direitos garantidos a essa população. Após, a partir da análise de estudo de caso (Machado, 2017, p.356-389) de dois julgamentos, um a nível nacional e o outro regional, pretende-se avaliar o alcance da Convenção 169 da OIT no ordenamento jurídico brasileiro no tocante às Comunidades Quilombolas. Os casos de análise jurisprudencial selecionados foram da ADI 3239 julgada pelo STF e o caso Comunidades Quilombolas Alcântara vs Brasil, do sistema interamericano de direitos humanos, de 2024.

Para a consecução deste objetivo e caminho metodológico, o trabalho apresenta três seções adicionais. A primeira, com características teóricas, delimitou as características diferenciadoras das Comunidades Quilombolas e dos Povos Indígenas, com o objetivo de verificar se a Convenção 169 da OIT se aplica àquela população. Nesta seção, adota-se uma abordagem com nuances sociológicas e históricas. Após, na segunda parte, analisou-se o julgamento da ADI 3239, de forma qualitativa, com a análise da sua ementa e de todos os votos proferidos. Na última parte, a partir do julgamento da Corte Interamericana, delineou-se a continuidade de violações aos direitos das Comunidades

Quilombolas pelo Estado brasileiro. A conclusão tenta construir caminhos para uma maior efetividade dos direitos das comunidades quilombolas.

1 A CONCEITUAÇÃO JURÍDICA DE QUILOMBOS: ENTRE A HISTÓRIA, A DISCRIMINAÇÃO E O RECONHECIMENTO

Nas palavras de Marques e Gomes (2013, p.142), “a ideia de quilombo se constitui em um campo conceitual com uma longa história”. De acordo com o último Censo Demográfico conduzido pelo IBGE, em 2022, a população quilombola no Brasil era de 1,32 milhão de pessoas; contudo, apenas 4,3% destes residia em um dos 494 territórios quilombolas oficialmente reconhecidos no país (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2022). Para obter a essência de tais dados, é preciso analisá-los em conjunto com a significação história de quilombos e com sua conceituação jurídica contemporânea, inaugurada após a Constituição Federal de 1988.

A primeira definição jurídica de quilombo foi definida em 1740, pelo Conselho Ultramarino do Império do Brasil, e correspondia a “toda habitação de negros fugidos, que passem de cinco, em parte despovoada, ainda que não tenham ranchos levantados e nem se achem pilões nele” (Almeida, 2002). Tal concepção apresentava cinco elementos principais: a fuga do local de trabalho; a quantidade mínima de pessoas fugidas; o local isolado e de difícil acesso; a existência de moradia no local; e a capacidade de subsistência (Cavalcante; Chai, 2018). É possível observar, contudo, que era uma definição que ligava os quilombos à criminalidade, assim como criava a ideia de se tratar de comunidades rurais e isoladas, opostas à civilização (Giffoni, 2020).

O conceito, mesmo naquela época, não poderia estar mais distante da realidade. Em diversas áreas, enquanto a escravidão era vigente e no período pós-abolição, os quilombos representavam territórios movediços, de complexas redes sociais, práticas econômicas e interesses multifacetados (Gomes; Yabeta, 2013). Todavia, como explica O'Dwyer (2002, p. 255) suas identidades foram construídas por meio de legados étnicos estipulados “por sua origem e formação”, mantendo uma atuação orientada por valores básicos e marcada por limites de pertença ao grupo. Estudos históricos também demonstram que os Quilombolas não viviam isolados, mas negociavam e mantinham relações com as vilas e povoados próximos, trocando ou vendendo o que produziam (Miranda, 2013).

A imagem criminalizada dos quilombos pregada durante a época colonial deu lugar a um longo período de silêncio jurídico sobre a questão após a abolição da escravidão em 1888 (Almeida, 2002). Como aponta Miranda (2013), apesar do fim da escravidão, a abolição não foi acompanhada por nenhuma ação no sentido de integrar os antigos escravizados à sociedade brasileira, e a discriminação racial e exclusão econômica persistiram ao longo de todo o século XX. Neste período,

o entendimento generalizado do Poder Público era de que os quilombos se extinguiriam naturalmente, o que levou ao não reconhecimento dos quilombolas como cidadãos e do direito destes de ocupar os territórios aos quais tradicionalmente se vinculavam (Cavalcante; Chai, 2018).

Tal concepção veio a mudar com a promulgação da Constituição Federal de 1988. Esta passou a estabelecer expressamente, em seu artigo 215, o dever do Estado de garantir a todos o pleno exercício dos direitos culturais e acesso às fontes da cultura nacional, e apoiar e incentivar a valorização e a difusão das manifestações culturais (Brasil, 1988). O texto constitucional também determinou, em seu artigo 216, que estavam tombados todos os documentos e os sítios detentores de reminiscências históricas dos antigos quilombos (Brasil, 1988), classificando-os como parte do patrimônio histórico e cultural do Brasil e reconhecendo o papel dos quilombos como formadores da cultura do país ao invés de meras cédulas de criminalidade.

Contudo, a disposição mais importante acerca de tais comunidade foi disposta no artigo 68 do Ato de Disposições Constitucionais Transitórias, o qual dispôs que: “Aos remanescentes das comunidades dos quilombos que estejam ocupando suas terras é reconhecida a propriedade definitiva, devendo o Estado emitir-lhes os títulos respectivos” (Brasil, 1988).

Em vista disso, é importante destacar, como o faz Giffoni (2020) e diversos outros historiadores, que os quilombolas possuem uma relação especial com o território que ocupam, em razão da sua identidade estar ligada ao fator do pertencimento étnico e cultural àquela comunidade. Conforme reconhecido pela própria Corte Interamericana de Direitos Humanos:

Diversas comunidades afrodescendentes mantêm uma relação especial e coletiva com o território em que habitam, o que implica algum tipo de sistema de tenência costumeira, além de apresentarem suas próprias formas de organização, meios de subsistência, linguagem, entre outros elementos, que explicam o exercício habitual de sua autodeterminação. Junto a isso, há um elemento subjetivo, relativo à consciência da respectiva comunidade sobre sua identidade diferenciada, ou seja, uma consciência de identidade de grupo que faz com que seus membros se assumam como membros de uma comunidade (Organização dos Estados Americanos, 2015, p. 22, tradução nossa).

Também é necessário apontar que os direitos expressos pela Constituição Federal de 1988 em relação a tais comunidades não foram presentes, mas sim frutos “de uma árdua conquista, o que reflete a crescente apropriação dos instrumentos político-organizativos pelos sujeitos do direito, no caso, os quilombolas” (Marques; Gomes, 2013). Miranda também (2014) aponta que os séculos XX e XXI testemunharam a criação do Movimento Negro Unificado (MNU) na década de 1970, um dos principais agentes políticos e sociais defensores do reconhecimento das terras ocupadas pelos quilombolas, e que impulsionou a incorporação do artigo 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT).

A disposição de referido artigo constitucional foi complementada, em 2003, pelo Decreto Federal nº 4.887, que versa sobre o procedimento de identificação, reconhecimento, delimitação e demarcação das terras quilombolas. O referido instrumento normativo estabeleceu, em seu artigo 2º, que:

Consideram-se remanescentes das comunidades dos quilombos, para os fins deste Decreto, os grupos étnico-raciais, segundo critérios de auto-atribuição, com trajetória histórica própria, dotados de relações territoriais específicas, com presunção de ancestralidade negra relacionada com a resistência à opressão histórica sofrida (Brasil, 2003).

O parágrafo primeiro deste mesmo artigo ainda estabelece que a caracterização dos remanescentes das comunidades dos quilombos será atestada mediante autodefinição da própria comunidade (Brasil, 2003). Os parágrafos segundo e terceiro do artigo dispuseram sobre as terras quilombolas, ditando que seriam reconhecidas como tais aquelas utilizadas para a garantia da reprodução física, social, econômica e cultural destas comunidades, e que seriam levados em consideração em sua demarcação critérios de territorialidade indicados pelos remanescentes das comunidades (Brasil, 2003).

A promulgação do referido Decreto foi recepcionada por uma parte das comunidades mobilizadoras pelos direitos dos quilombolas como um avanço em relação ao reconhecimento de tais povos e seus territórios, um passo rumo à igualdade racial, com a potencialidade de facilitar o processo de reconhecimento dessas comunidades (Miranda, 2013). Por outro lado, o Decreto também foi alvo de críticas da parte daqueles que entenderam que suas disposições terminam por restringir a aplicação do direito essencial à terra apenas às comunidades que se enquadram em uma visão embasada no passado sobre o que seria um quilombo (Cavalcante; Chai, 2018). Almeida (2002) aponta que o próprio termo “remanescente”, escolhido pela legislação, teria um significado restrito, referindo-se ao que sobrou, como se outros quilombos não pudessem surgir.

O problema aqui é político-semântico: os grupos étnicos beneficiados pela legislação existiam anteriormente a ela, no entanto não se utilizavam dessa denominação legal, pois tal figura jurídica não existia. É possível se considerar remanescente de algo que durante todo o período colonial e imperial sempre foi considerado uma atividade criminosa e que desapareceu do léxico constitucional por cem anos no período republicano? O que viria a ser então um remanescente de quilombo? Que categoria era esta? Percebe-se na redação do artigo a insuficiência conceitual, prática, histórica e política do legislador, uma vez que ele se manteve ligado a uma visão objetificadora e passadista do conceito de quilombo. O dispositivo não reconhece a questão quilombola em seu viés étnico, como resposta a uma situação de conflito e confronto com outros grupos sociais, econômicos e com agências governamentais.

As críticas descritas partem da luta das comunidades quilombolas pelo direito à autodeterminação, o qual exige que o conceito jurídico de quilombos seja ampliado e ressignificado para englobar as diferentes realidades existentes pelo país (Cavalcante; Chai, 2018).

2 A AUTODETERMINAÇÃO DOS POVOS NO DIREITO INTERNACIONAL E O DIREITO À CONSULTA LIVRE, PRÉVIA E INFORMADA DAS COMUNIDADES QUILOMBOLAS

A genealogia do conceito de povo no Direito demanda uma outra pesquisa voltada a esta construção. No entanto, a compreensão contemporânea da autodeterminação dos povos remete à elaboração da Carta das Nações Unidas em 1945 e na consequente Carta Internacional de Direitos Humanos, composta pela Declaração Universal de 1948 e os Pactos de 1966, que abrangem direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais. A reconstrução da ordem internacional, de forma simplificada, decorre dos desdobramentos das duas Guerras Mundiais na primeira metade do século XXI. Esses eventos são, em sua base, conflitos gerados por tensões inter e intraestatais entre povos.

Enquanto a autodeterminação dos povos é um dos objetivos das Nações Unidas (art. 1.2 da Carta de 1945), o Pacto sobre direitos civis e políticos de 1966 reconhece logo no seu primeiro artigo que “todos os povos têm direito à autodeterminação” (Brasil, 1992). Esse direito compreende o seu desenvolvimento econômico e social de forma livre. Esse direito é reafirmado no Pacto sobre direitos econômicos, sociais e culturais, em linhas semelhantes ao Pacto de direitos civis e políticos.

No entanto, a necessária proteção ao direito à autodeterminação nesses documentos esbarra em problemas conceituais, pois não há elementos, de um ponto de vista do Direito Internacional, para a atribuição de um povo e o consequente exercício da autodeterminação.

Há, ainda, uma distinção entre povos tribais e indígenas. Essa distinção, conforme afirma Xanthaki (2007, p. 72) é meramente teórica, pois ambos os grupos possuem os mesmos direitos. Em relação ao primeiro grupo de povos, o artigo 1º da referida Convenção explica que ela se destina aos povos tribais em países independentes, cujas condições sociais, culturais e econômicas os distingam de outros setores da coletividade nacional, e que estejam regidos, total ou parcialmente, por seus próprios costumes ou tradições ou por legislação especial (Organização Internacional do Trabalho, 1989). Ademais, o mesmo artigo também apresenta um critério subjetivo a ditar a aplicabilidade da Convenção, ao estabelecer que a consciência da identidade indígena ou tribal deverá ser considerada como critério fundamental para determinar os grupos aos que se aplicam as disposições do dispositivo internacional (Organização Internacional do Trabalho, 1989). Esse último critério é alvo de

preocupação e desrespeito pelos Estados, conforme o caso dos povos uigures localizados na China que não são reconhecidos pelo Estado chinês.

A Convenção 169 revisou e substituiu a Convenção 107, de 1957, a qual continha uma linguagem integracionista, com o propósito de eliminação de formas diversas de vida com vias à integração na sociedade majoritária (Xanthaki, 2007, p. 68-69). A Convenção de 1989 gera uma alteração paradigmática na proteção aos direitos dos povos, garantindo-lhes uma série de direitos, como: à vida, integridade física, cultura, terra, entre outros.

Assim, em uma primeira aproximação normativa, os povos quilombolas estão protegidos pelas disposições da Convenção 169 da OIT, pois se enquadram no conceito de povo tribal. Há o estabelecimento do critério fundamental da autoidentificação, além do fato de que suas condições sociais, culturais e econômicas são distintas da sociedade majoritária brasileira. Além disso, possuem seus próprios costumes e tradições e, inclusive, são regidos por legislação especial própria (Decreto Federal nº 4887 de 2003).

Neste sentido, em 2002, por volta da mesma época em que o Decreto Federal nº 4.887 foi promulgado, o Brasil aderiu à Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), que, a partir da sua internalização no ordenamento jurídico brasileiro, gera obrigações internacionais ao Estado brasileiro.

Silva (2023) aponta que o Brasil, ao ratificar a referida Convenção, reconheceu como sujeitos dos direitos por ela previstos os povos indígenas, assim como as comunidades quilombolas e povos tradicionais, como ribeirinhas e extrativistas. Tal concepção foi reafirmada pelas descrições legais de povos tribais e tradicionais trazidas pelo Decreto nº 4.060/2007, que instituiu a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais³ e pelo Decreto nº 8.750/2016, que institui o Conselho Nacional dos Povos e Comunidades Tradicionais (CNPCT)⁴.

A temática central da Convenção é a de que há grupos portadores de identidades específicas e que cabe ao Direito assegurar-lhes “o controle de suas próprias instituições e formas de vida e seu desenvolvimento econômico, e manter e fortalecer suas identidades, línguas e religiões, dentro do

³ Referida descrição encontra-se no artigo 3º, inciso I do Decreto nº 4.060/2007, o qual classifica “povos indígenas e comunidades tradicionais” como: grupos culturalmente diferenciados e que se reconhecem como tais, que possuem formas próprias de organização social, que ocupam e usam territórios e recursos naturais como condição para sua reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica, utilizando conhecimentos, inovações e práticas gerados e transmitidos pela tradição” (Brasil, 2007).

⁴ Referida descrição encontra-se no artigo 4º, §2º, do Decreto nº 8.750/2016, o qual descreve povos indígenas e tradicionais como: “ povos indígenas; comunidades quilombolas; povos e comunidades de terreiro/povos e comunidades de matriz africana; povos ciganos; pescadores artesanais; extrativistas; extrativistas costeiros e marinhos; caiçaras; faxinalenses; benzedeiros; ilhéus; raizeiros; geraizeiros; caatingueiros; vazanteiros; veredeiros; apanhadores de flores sempre vivas; pantaneiros; morroquianos; povo pomerano; catadores de mangaba; quebradeiras de coco babaçu; retireiros do Araguaia; comunidades de fundos e fechos de pasto; ribeirinhos; cipozeiros; andirobeiros; caboclos; e juventude de povos e comunidades tradicionais”.

âmbito dos Estados onde moram” (Organização Internacional do Trabalho, 1989). O direito à consulta prévia dos povos tradicionais encontra-se no art. 6º, 1, a, do documento, o qual dispõe:

Ao aplicar as disposições da presente Convenção, os governos deverão: 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 (Organização Internacional do Trabalho, 1989).

O direito à consulta e ao consentimento livres, prévios e informados, reconhecido pela Convenção nº 169 da OIT, é uma forte expressão e garantia do direito à livre determinação dos povos tradicionais, pois visa proteger a capacidade de tais comunidades de definir suas prioridades por elas mesmas, controlando seu modelo de desenvolvimento e participando nas decisões estatais que as afetam diretamente (Soares; Steckelberg; Weber, 2019). Apontado direito prevê que a consulta a ser realizada deve possuir efeitos amplos, permitindo que a comunidade consultada vete o projeto o qual irá lhe afetar e ditando que as objeções desta sejam incorporadas ao processo decisório (Duprat, 2015). O direito em questão deve ainda ser exercido em relação a qualquer medida legislativa ou administrativa suscetível de afetar os povos tradicionais (Lunelli; Silva, 2023).

Dessa forma, como expõe Miranda (2013), esta legislação internacional, tendo sido incorporada ao ordenamento jurídico nacional nos parâmetros do art. 5º, §2º, da Constituição Federal⁵, passou a direcionar e a dar suporte ao artigo 68 da Carta Magna e ao Decreto nº 4887/2003, contribuindo para diminuir a burocracia do Estado Brasileiro, que travava muitos processos de reconhecimento, protelando por anos os direitos de algumas comunidades quilombolas, como já foi sinalizado nas páginas anteriores.

Vale a pena ressaltar que, no plano internacional, o direito à consulta prévia é ainda reforçado pela Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas, de 2007, e pela Declaração Americana sobre os Direitos dos Povos Indígenas, da Organização dos Estados Americanos (OEA), de 2016 e pela jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos.

Sobre a Declaração das Nações Unidas sobre os Povos Indígenas destaca-se a alteração semântica sobre o direito à consulta livre, prévia e informada. Se na Convenção 169 da OIT há menção à obrigação estatal da condução da consulta com seus elementos constitutivos, a Declaração da ONU menciona que a consulta deve apresentar um viés de consentimento.

⁵ O artigo 5º, §2º, da Constituição Federal estabelece que: “Os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte” (Brasil, 1988).

Ou seja, a consulta deve ir além e buscar, de forma ativa, o consentimento dos povos interessados. A partir dessa alteração, alguns comentadores (Lunelli; Silva, 2023) argumentam a existência de um direito ao consentimento dos povos tradicionais em todas as medidas que os impactam. Por conseguinte, a noção do consentimento carrega consigo o direito ao veto. Em termos práticos, em projetos empresariais, os povos teriam o direito de vetar o seu desenvolvimento desde as primeiras fases.

Observa-se, dessa forma, que o reconhecimento dos direitos do povo quilombola integrou a formação dos princípios e parâmetros do contemporâneo ordenamento jurídico brasileiro, orientado pela Constituição Federal de 1988. Contudo, a concretização de referidos direitos ainda se mostra conflituosa atualmente, marcada por disputas jurídicas e conflitos de interesses políticos, conforme será abordado na próxima seção deste trabalho.

3 O DIREITO À AUTOIDENTIFICAÇÃO E À AUTODETERMINAÇÃO NA ADI Nº 3239

Conforme afirmado, o processo de reconhecimento dos direitos dos povos quilombolas também foi marcado por decisões judiciais de relevância, destacando-se, neste sentido, a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3239, cujo julgamento pelo Supremo Tribunal Federal foi encerrado em 2018.

A ADI nº 3239 foi proposta em 2004, pelo Partido Frente Liberal (PFL), o atual partido Democratas, com o intuito de questionar a constitucionalidade do Decreto nº 4.488/2003, por supostos vícios formais e materiais⁶ (Monteiro; Trecanni, 2019). Quanto à formalidade, a principal questão abordada pelo autor da ação era de que o conteúdo regulamentado pelo decreto era matéria reservada à lei por tratar direta e imediatamente de preceito constitucional previsto pelo art. 68 do ADCT (Brasil, 2018).

Já em relação à materialidade, o autor apresentava três alegações principais: a) que o Estado deveria se limitar a emitir títulos às comunidades quilombolas que fixaram residência em suas

⁶ Atuaram como *amicus curiae* na ADI nº 3239: Instituto Pro Bono; Conectas Direitos Humanos; Sociedade Brasileira de Direito Público (SBDP); Centro pelo Direito à Moradia contra Despejos (COHERE); Centro de Justiça Global; Instituto Socioambiental (ISA); Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais (POLIS); Terra de Direitos; Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Estado do Pará (FETAGRI-PARÁ); Estado do Pará; Estado de Santa Catarina; Confederação Nacional da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA); Confederação Nacional da Indústria; Associação Brasileira de Celulose e Papel (BRACELPA); Sociedade Rural Brasileira; Centro de Assessoria Jurídica Popular Mariana Criola; Koinonia Presença Eumênica e Serviço; Associação dos Quilombos Unidos do barro Preto e Indaiá; Associação de Moradores Quilombolas de Santana (Quilombo de Santana); Coordenação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas de Mato Grosso do Sul; Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA); Estado do Paraná; Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB); Instituto de Advocacia Racial e Ambiental (IARA); Clube Palmares de Volta Redonda (CPVR).

respectivas terras desde a abolição da escravidão até 05 de outubro de 1988 e que a hipótese de desapropriação prevista no Decreto Federal nº 4.887/2003 seria inconstitucional; b) que o critério de autoatribuição, previsto no art. 2º, §1º, do Decreto Federal nº 4.887/2003, daria ensejo para que se reconhecesse o direito à terra a mais pessoas que aquelas efetivamente beneficiadas pelo art. 68 do ADCT; c) que deveria ser necessário comprovar a “remanescência” e não a “descendência” das comunidades quilombolas a fim de que o direito à demarcação territorial fosse reconhecido e que esta deveria se limitar às terras que fossem essenciais à reprodução física, social, econômica e cultural e das comunidades quilombolas (Brasil, 2018).

Nota-se que além de questionar o direito à autodeterminação dos povos quilombolas, a propositura da referida ADI também instigou o STF a se manifestar sobre a tese do “marco temporal de ocupação”, que restringiria o direito à terra das comunidades quilombolas àquelas que estivessem em posse de seu território à época da promulgação da Constituição Federal de 1988. A primeira vez que referida tese surgiu no âmbito da Suprema Corte foi no julgamento da Petição nº 3.388-4, no qual se debatia sobre a demarcação da Terra Indígena Raposa Serra do Sol, no Estado de Roraima (Monteiro; Trecanni, 2019).

A votação da ADI teve início em 2012, com o voto do relator do caso, o Ministro Cezar Peluso. O relator se posicionou pela inconstitucionalidade formal do Decreto nº 4.887/2003, por considerar que a via regulamentar escolhida ofendeu os princípios da legalidade e da reserva da lei; e pela inconstitucionalidade material, por reconhecer as teses do autor da ação quanto à autodeterminação identitária e definição dos critérios para a demarcação das terras quilombolas (Chaves; Monteiro; Siqueira, 2020). Em relação à tese do marco temporal, o Ministro propôs que fossem demarcadas as terras cuja posse era contínua, prolongada, centenária e qualificada até o dia 05 de outubro de 1988 (Brasil, 2018).

O processo ficou, então, suspenso, por pedido de vista da Ministra Rosa Weber, a qual proferiu o seu voto em 2015, se posicionando pela constitucionalidade do apontado decreto e defendeu que o art. 68 do ADCT constituía uma norma de eficácia plena e aplicação imediata, por tratar de direito fundamental de um grupo étnico-racial minoritário (Brasil, 2018).

A Ministra Rosa Weber fundamentou o seu voto nas teorias sobre o reconhecimento, baseadas na produção teórica de Axel Honneth e de Nancy Fraser⁷. O reconhecimento de titularidade das terras reveste-se de importância de justiça distributiva e do próprio reconhecimento. Da noção do reconhecimento, a Ministra constrói o seu voto enquanto mecanismo de justiça transformativa.

⁷ A Ministra discutiu, de forma extensa, um artigo publicado por Fraser em 1995 intitulado de “Da distribuição ao reconhecimento? Dilemas da justiça numa era pós-socialista”. Há uma versão traduzida para o português que foi publicada na Revista Cadernos do Campo, em 2006 (Fraser, 2006).

Conforme afirmam Karen Engle e Lucas Lixinski (2021), no seu voto se reconhece dois tipos de injustiças sofridas pelas comunidades quilombolas: de caráter econômico e cultural. Dessa forma, duas formas de remédios são demandadas: redistribuição econômica e reconhecimento cultural.

Contudo, o posicionamento da Ministra apresentou uma peculiaridade: na primeira versão de seu voto-vista, em 2015, a Ministra, argumentou que a demonstração da efetiva posse do território quilombola em 05 de outubro de 1988 era requisito essencial para a aplicação do art. 68 do ADCT; todavia, ao final do julgamento, a Ministra proferiu nova versão de seu voto, na qual não se manifestava diretamente sobre a necessidade de posse da terra à época da promulgação da Constituição de 1988, mas rechaçava a data de 13 de maio de 1888 para definição dos status dos quilombos (Monteiro; Treccani, 2019).

À falta de deliberação do Plenário quanto a eventual marco temporal, deixo de tecer considerações, ainda que em obter dictum a respeito, anotando, contudo, que a data de 13 de maio de 1888 não tem serventia metodológica à definição do status dos quilombos. A uma porque o próprio conceito de remanescente de quilombo nos dias atuais exige a reprodução contínua de uma comunidade que, originada na resistência à escravidão, permaneceu coesa. A duas porque é impossível saber, hoje, em que momento do passado histórico a Lei Áurea, embora assinada naquela data, se tornou de conhecimento público em localidades remotas do território brasileiro, bem como a disposição que tiveram as autoridades locais de lhe conferir eficácia (Brasil, 2018, p.130)⁸

O próximo Ministro a se manifestar foi Dias Toffoli, que votou pela parcial procedência da ação, argumentando pela constitucionalidade do Decreto Federal nº 4.887/2003, mas defendendo a demarcação de terras que estivessem ocupadas por remanescentes quilombolas e que fossem efetivamente utilizadas para a garantia de sua reprodução física, social, econômica e cultural, na data da promulgação da Constituição Federal de 1988 (Brasil, 2018). Em seguida, o Ministro Gilmar Mendes acompanhou o Ministro Dias Toffoli em seu voto (Brasil, 2018).

Observa-se que predominou, nos primeiros votos do julgamento, a ideia de conceituação das Comunidades Quilombolas por meio da remanescente e não da autoidentificação cultural e étnica. Como explicam Chaves, Monteiro e Siqueira (2020, p.68), a adoção de tal perspectiva fere diretamente a existência dos povos quilombolas, à medida que “lugar (quilombo) e a pessoa (quilombola) se fundem em um conceito que se completa”, sendo impossível restringir um reconhecimento identitário e comunitário à posse contínua de um território, ainda mais ao se

⁸ O seguinte trecho foi extraído do teor do acórdão proferido em 2018, no qual já se encontrava a segunda versão do voto proferido pela Ministra Rosa Weber.

considerar que as terras ocupadas pelos quilombolas estiveram sujeitas continuamente à perseguição e à ocupação ilegal por terceiros ao longo do tempo.

Todavia, o rumo do julgamento alterou-se em 2018, com o voto do Ministro Edson Fachin. O Ministro não apenas defendeu a constitucionalidade formal do Decreto Federal nº 4.887/2003, afirmando ser dotado o direito previsto no art. 68 do ADCT de eficácia máxima, ainda que previsto em norma transitória, como também rechaçou a tese de que o reconhecimento das terras quilombolas deveria se pautar na presença da comunidade na área até a data de 05 de outubro de 1988 (Brasil, 2018). Fachin argumentou que o elemento definidor da identidade quilombola deveria ser a relação tradicional da comunidade com a terra, a “ideia de resistência, de uma comunidade que, ao longo dos anos, apesar da invisibilidade e das dificuldades em relação ao meio, sobrevive e mantém suas tradições” (Brasil, 2018).

Os Ministros Luís Roberto Barroso e Luiz Fux também se posicionaram contrariamente à adoção da tese do marco temporal. Barroso defendeu que a prova da preservação da vinculação com a área quilombola não deveria se dar por meio de ações possessórias e que fariam jus à propriedade do território as comunidades que foram forçosamente desapossadas, “mas cujo comportamento, à luz da sua cultura, aponta para sua inequívoca intenção de retornar ao território que ocupavam [e] de retomar a permanência do vínculo cultural e tradicional com o território” (Brasil, 2018).

Já o Ministro Luiz Fux defendeu que a restrição cronológica do direito à terra terminaria por ferir a finalidade constitucional da norma do art. 68 da ADCT, isto é, a proteção das comunidades quilombolas, além de apontar que o critério de autoidentificação encontrava respaldo normativo no ordenamento jurídico brasileiro e nas disposições da Convenção nº 169 da OIT, ratificada pelo Brasil (Brasil, 2018). Nas palavras do Ministro:

A garantia insculpida no art. 68 do ADCT deve voltar-se para o futuro, não podendo o intérprete reduzi-la apenas às terras comprovadamente ocupadas pelas comunidades quilombolas durante a fase imperial da história do Brasil, na medida em que tal compreensão (i) subverte a finalidade subjacente ao dispositivo constitucional, transformando-o de instrumento protetivo a veículo discriminatório dos grupos remanescentes dos quilombos; (ii) cria obstáculos intransponíveis à efetivação do direito constitucionalmente reconhecido e (iii) ignora a dimensão territorial indispensável à preservação e à afirmação da cultura quilombola (Brasil, 2018, p.312).

Por fim, o Ministro Ricardo Lewandowski votou pelo não conhecimento da ação, enquanto o Ministro Marco Aurélio acabou por se manifestar pela improcedência do pedido e o Ministro Celso de Mello acompanhou o voto da Ministra Rosa Weber, mas adotando a observação do Ministro Edson Fachin quanto à rejeição da tese do marco temporal (Brasil, 2018).

Dessa forma, por maioria absoluta, o Supremo Tribunal Federal determinou a improcedência da ADI nº 3239, rejeitando a tese do marco temporal e confirmando a constitucionalidade da autoidentificação como critério para a demarcação das terras quilombolas. A decisão foi, sem sombra de dúvidas, um avanço na proteção das comunidades quilombolas no Brasil. Todavia, apesar da relevância do reconhecimento formal e jurídico do direito à terra dos quilombolas, a concretização de referido direito encontra óbices fundados no preconceito e nos conflitos fundiários, que, na dureza da realidade fática, expõe tais povos à perseguição e à marginalização, conforme foi evidenciado no julgamento do caso Comunidades Quilombolas de Alcântara vs. Brasil

4 A PROTEÇÃO AOS DIREITOS DAS COMUNIDADES QUILOMBOLAS NO CASO DAS COMUNIDADES QUILOMBOLAS DE ALCÂNTARA CONTRA O BRASIL

O sistema interamericano de proteção aos direitos humanos possui jurisprudência consolidada acerca dos direitos dos povos indígenas e tribais, em especial ao direito à consulta livre, prévia e informada. Entre diversos casos, dois desses, de forma paradigmática, tratam do tema. Em Povo Saramaka contra o Suriname, em 2007, a Corte Interamericana de Direitos Humanos determinou que o dever estatal de consulta deve ser feito em conformidade com os costumes e tradições indígenas. Para os projetos empresariais de desenvolvimento de ampla escala, deve-se buscar o consentimento das populações afetadas, de acordo com o disposto na Declaração dos Povos Indígenas (Corte Interamericana de Direitos Humanos, 2007).

Posteriormente, em 2012, no julgamento do caso Povo Kichwa de Sarayaku contra o Equador, a Corte detalhou as etapas do procedimento de consulta, os quais devem ocorrer nas fases iniciais do projeto, com vistas a garantir o caráter prévio da consulta; ser de boa-fé, ou seja, de acordo com a cultura da comunidade potencialmente afetada; fundamentada, em que os integrantes da comunidade devem ter acesso a todos os documentos necessários para a tomada de decisão; e a necessidade de realização de estudos de impacto ambiental (Corte Interamericana de Direitos Humanos, 2012).

O caso das Comunidades Quilombolas de Alcântara contra o Brasil foi paradigmático por tratar pela primeira vez, especificamente, do direito dos Povos Quilombolas à terra e destacar a essencialidade do processo de consulta prévia na demarcação de seus territórios (Corte Interamericana de Direitos Humanos, 2024). A história das violações aos direitos das comunidades quilombolas na cidade de Alcântara, no estado do Maranhão, remonta à ditadura militar. O projeto de desenvolvimento econômico e social da ditadura tentou a integração da região Norte em virtude

da quantidade de recursos naturais para suprir as necessidades da expansão industrial das regiões Sul e Sudeste (Joanoni Neto; Guimarães Neto, 2019). Nesse sentido, diversas iniciativas foram adotadas, como impulsos para o deslocamento populacional e empresarial.

Embora a Amazônia Legal fora instituída legalmente em 1953, através da Lei 1.806, foi em 1966, com a criação da Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM), através da Lei 5.173, que a região ganhou destaque no cenário nacional.

O município de Alcântara abriga uma quantidade diversa de Comunidades Quilombolas. O Estado brasileiro detinha o interesse de construir uma área para a expansão da sua atividade aeroespacial na cidade, por ser uma área com baixa densidade demográfica e afastada dos grandes centros. Em 1979, o governo emitiu um comunicado com o objetivo de manifestar interesse na criação de um centro espacial de lançamento em Alcântara. Nos anos seguintes, em parceria com órgãos municipais e estaduais, procedeu-se ao reassentamento das comunidades quilombolas residentes das áreas em que o governo tinha interesse, com a desapropriação e doação dessas terras ao governo federal nacional.

No ano de 1991, nova desapropriação foi realizada, sem a realização de realocação das populações dessa vez. A partir dos anos 2000, o governo brasileiro tentou parcerias econômicas, através de tratados bilaterais, com os Estados Unidos e a Ucrânia. Em um primeiro momento, apenas com o governo ucraniano a cooperação foi aprovada. Apenas recentemente, firmou-se parceria com o governo dos Estados Unidos em 2019 (Acordo de Salvaguardas Tecnológicas). Portanto, nota-se que houve, para além da violação por parte do ente estatal, a participação de empresas em projetos empresariais conjuntos.

A sentença do caso foi publicada em 2025. Nela, se destacam a adoção do conceito da Comunidade Quilombola como povo tribal, formado, historicamente, por pessoas que escaparam da escravidão ou que eram livres, portanto, afrodescendentes (Corte Interamericana de Direitos Humanos, 2024). Entre as violações aos direitos humanos das comunidades reconhecidas pela Corte como à propriedade comunal e o direito à terra, o direito à consulta apresenta algumas particularidades do cenário nacional. Conforme estabelecido pela decisão da Corte Interamericana:

A declaração de utilidade pública originalmente emitida em 1980 por decreto do governo militar, então no poder, serviu de base para a realocação compulsória de 31 comunidades quilombolas de Alcântara que habitavam a área onde o CLA foi posteriormente instalado. Dado o contexto de ausência do Estado de Direito, as Comunidades Quilombolas de Alcântara afetadas pela declaração de utilidade pública acima mencionada não dispunham de recursos administrativos ou judiciais eficazes para contestar as desapropriações ou reivindicar medidas de restituição ou compensação. No entanto, esses argumentos não prejudicam a ocupação histórica dos territórios pelas Comunidades Quilombolas, mas

reforçam as obrigações legais do Brasil de garantir a propriedade coletiva das comunidades (Corte Interamericana de Direitos Humanos, 2024, p.47).

A Corte também assinalou que os acordos realizados pelo Brasil com a Ucrânia, entre 1999 e 2006, para a construção de sítios de lançamento espaciais em Alcântara possuíam o potencial de causar impactos significativos às comunidades quilombolas, pela possível pressão sobre os recursos naturais e impactos ambientais e, que, por tais acordos terem sido firmados sem o consentimento dos apontados povos, o direito destes à consulta prévia teria sido violado. Acerca do referido direito, a Corte ainda dispôs que:

Os Estados devem garantir o direito de consulta e participação em qualquer projeto ou medida que possa afetar o território de um povo indígena ou tribal, ou outros direitos essenciais à sua sobrevivência como povo, a fim de salvaguardar o direito à propriedade coletiva. (...) Nessa linha, o Estado deve garantir que os direitos dos povos indígenas e tribais não sejam ignorados em nenhuma outra atividade ou acordo que ele faça com terceiros, ou no âmbito das decisões do poder público que afetariam diretamente seus direitos e interesses. Portanto, quando apropriado, também cabe ao Estado realizar tarefas de supervisão e controle e implantar, quando apropriado, formas de proteção efetiva desse direito por meio dos órgãos judiciais correspondentes (Corte Interamericana de Direitos Humanos, 2024, p.53).

Acrescenta-se que, por meio da Resolução 11, de março de 2020, realizada pelo Comitê de Desenvolvimento do Programa Espacial Brasileiro, sob guarida do então Ministro do Gabinete Institucional da Presidência da República, Augusto Heleno, determinou a aprovação das diretrizes para orientar a elaboração de um plano de consulta às comunidades quilombolas. A consulta deve ser feita pelo Ministério da Defesa, órgão com pouca ou nenhuma expertise em temas de direitos humanos. Na mesma resolução, estabeleceu a providência para que as populações das comunidades fossem reassentadas. Isto é, o mesmo órgão responsável pela consulta seria pelo reassentamento. A resolução era incompatível com a Convenção 169 da OIT e foi alvo de ações judiciais pelo Ministério Público que suspenderam a sua eficácia até a sua revogação total em 2021.

Nesse cenário, ganham força os protocolos autônomos de consulta desenvolvidos pelas próprias comunidades afetadas. Em relação às comunidades de Alcântara, um documento base de 2019 estabelece que todas as comunidades envolvidas, por meio de suas associações participativas, devem ser consultadas (Observatório Protocolo Autônomos, 2019) Existem, ainda, duas perspectivas que devem ser levadas em consideração: das pessoas mais velhas e das mulheres (de gênero). A consulta deve ser feita exclusivamente pelo Estado, a qual não pode ser delegada para entes não-estatais. E a forma se coaduna com o disposto na Convenção 169, de forma anterior à tomada de decisão administrativa ou legislativa.

Na sua decisão final sobre as medidas de restituição, há menção que a Comissão Interamericana ressaltou que a consulta com objetivo de consentimento deve se proceder de acordo com o próprio Protocolo de Consulta disponibilizado pelas Comunidades. Alguns meses antes da sentença, o Brasil e as Comunidades Quilombolas celebraram em setembro de 2024 o Termo de Conciliação, Compromissos e Reconhecimentos Recíprocos (Brasil, 2024). Neste, o Estado brasileiro se comprometeu a identificar e delimitar 78.105 hectares como território quilombola, cuja titulação ocorrerá no prazo máximo de doze meses pelo INCRA.

Por fim, eventuais alterações em tal acordo também deverão ser objeto de processos de consulta perante as Comunidades Quilombolas. Embora o Brasil, no Acordo celebrado em 2024 reconheça a sua responsabilidade pela não delimitação e titulação das terras Quilombolas, a Corte concedeu o prazo de três anos para que adote as ações pertinentes para a garantia do direito à terra (Corte Interamericana de Direitos Humanos, 2024, p. 317).

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

As Comunidades Quilombolas, embora mencionadas em estudos de proteção aos direitos dos Povos Indígenas, merecem uma análise detalhada do seu arcabouço protetivo, tanto em relação ao ordenamento jurídico brasileiro e do Direito Internacional dos Direitos Humanos. A formação sócio-histórica dessas Comunidades é uma característica particular do Estado brasileiro, a qual demanda uma leitura interdisciplinar dos ramos do conhecimento. Este trabalho buscou justamente essa pequena contribuição.

A permanência das violações aos direitos das Comunidades Quilombolas pelo Estado brasileiro revela um baixo alcance das normas internacionais de proteção aos povos tribais, em especial da Convenção 169 da OIT.

De um ponto de vista normativo, essa pesquisa comprovou, em um primeiro momento, que se deve à aplicação das disposições protetivas da Convenção 169 da OIT e da Declaração dos Direitos dos Povos Indígenas da ONU às Comunidades Quilombolas. Portanto, há o dever estatal de proteger os direitos insculpidos nos mais diversos tratados internacionais de direitos humanos em relação às Comunidades.

A demora na afirmação dos direitos das Comunidades Quilombolas, os quais foram dispostos na Constituição Federal de 1988, mas, apenas em 2003 tiveram esses devidamente efetivados e regulados por legislação infraconstitucional. O Decreto 4.887/03, ao prever o direito à terra e o dever de demarcação estatal, realçam a continuidade de violações na demora injustificada.

Os dados mostram um aumento das taxas de conflitos socioambientais nas duas últimas décadas, frutos da inércia da atuação estatal.

Foi apenas em 2018 que o STF determinou pela constitucionalidade do Decreto 4.887/03. O julgamento, em especial o voto da Ministra Rosa Weber, trouxe a perspectiva da redistribuição e reconhecimento desses direitos reconhecidos constitucional e internacionalmente. Soma-se a rejeição da tese do marco temporal, a qual foi reafirmada no Tema 1.031 de 2023 julgado pelo STF em relação aos Povos Indígenas.

Esse *continuum* de exploração verifica-se no recente caso paradigmático da Corte Interamericana de Direitos Humanos em que o Brasil foi responsabilizado pela falta de demarcação das terras das Comunidades Quilombolas e a falta da consulta livre, prévia e informada. O caso remonta ao período ditatorial nacional, transplantando-se no tempo por mais de quatro décadas, sem uma resolução que respeitasse a posição das Comunidades.

Uma das articulações possíveis para uma agenda de pesquisa dos direitos das Comunidades Quilombolas é a articulação com os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável, os quais devem ser interpretados de forma interdependentes, em específico a promoção da segurança alimentar, a preservação ao meio ambiente e a igualdade de gênero, com busca da redução às desigualdades.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Alfredo Wagner Berno de. Os Quilombolas e as novas etnias. In: O'DWYER, Eliane Cantarino (org.). **Quilombos – Identidade étnica e territorialidade**. Rio de Janeiro: Editora FGV e ABA, 2002.

BRASIL. **Termo de Conciliação, Compromissos e Reconhecimentos Recíprocos**. Advocacia-Geral da União: Brasília, 2024. Disponível em: <https://www.socioambiental.org/sites/default/files/noticias-e-posts/2024-09/DOCUMENTO%20X.pdf>. Acesso em: 17 jul. 2025.

BRASIL. **Constituição Federal da República Federativa do Brasil**. Brasília: Diário Oficial da União, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 10 jul. 2025.

BRASIL. **Decreto Federal nº 4.887, de 20 de novembro de 2003**. Regulamenta o procedimento para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos de que trata o art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Brasília: Diário Oficial da União, 2003. Acesso em: 10 jul. 2025.

BRASIL. **Decreto nº 4.060, de 7 de fevereiro de 2007**. Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais. Brasília: Diário Oficial da União, 2007. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6040.htm. Acesso em: 10 jul. 2025.

BRASIL. **Decreto nº 8.750/2016, de 9 de maio de 2016**. Institui o Conselho Nacional dos Povos e Comunidades Tradicionais. Brasília: Diário Oficial da União, 2016. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/d8750.htm. Acesso em: 10 jul. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 3.239/DF**. Ementa: Ação Direta de Inconstitucionalidade. Decreto Nº 4.887/2003. Relator: Ministro Cezar Peluso. Redatora do acórdão: Ministra Rosa Weber. 08 de fevereiro de 2018. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15339396721&ext=.pdf>. Acesso em: 10 jul. 2025.

CAVALCANTE, Ricardo Vinhaes Maluf; CHAI, Cássius Guimarães. Análise do direito à autodeterminação das comunidades quilombolas no julgamento da ADI Nº 3239/2004 no STF: entre o degredo, o esquecimento e o desconhecimento jurídico. **Revista de Direito Ambiental e Socioambientalismo**, Porto Alegre, v. 4, n. 2, p. 102 – 123, Jul/Dez. 2018.

CHAVES, Carlos Eduardo Lemos; MONTEIRO, Aianny Naiara Gomes; SIQUEIRA, José do Carmo Alves. A inaplicabilidade do marco temporal quilombola e as retomadas de terras sob a perspectiva do Direito como efetividade. **Rev. de Direito Agrário e Agroambiental**, v. 6, n. 1, p. 57-77, Jan/Jun. 2020.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso del Pueblo Saramaka vs. Surinam**: Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas: sentencia de 28 de noviembre de 2007. San José, Costa Rica, 28 nov. 2007. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_172_esp.pdf. Acesso em: 17 jul. 2025.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Povo Indígena Kichwa de Sarayaku vs. Equador**: mérito e reparações: sentença de 27 de junho de 2012. San José, Costa Rica, 27 jun. 2012. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_245_por.pdf. Acesso em: 17 jul. 2025.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso Comunidades Quilombolas de Alcântara Vs. Brasil**. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 21 de noviembre de 2024. Serie C No. 548. San José, Costa Rica, 2024. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_548_esp.pdf. Acesso em: 17 jul. 2025.

DUPRAT, Deborah. A Convenção n. 169 da OIT e o direito à consulta prévia, livre e informada. In: DUPRAT, Deborah. **Convenção n. 169 da OIT e os Estados Nacionais**. Brasília: ESMPU, 2015.

ENGLE, Karen; LIXINSKI, Lucas. Quilombo Land Rights, Brazilian Constitutionalism, and Racial Capitalism. **Vanderbilt Journal of Transnational Law**, [s. l.], v. 54, n. 3, p. 831–870, 2021.

FRASER, Nancy. Da redistribuição ao reconhecimento? Dilemas da justiça numa era “pós-socialista”. **Cadernos de Campo (São Paulo - 1991)**, São Paulo, Brasil, v. 15, n. 14-15, p. 231–239, 2006. Disponível em: <https://revistas.usp.br/cadernosdecampo/article/view/50109..>. Acesso em: 20 jul. 2025.

GIFFONI, Johny Fernandes. **Protocolos comunitários-autônomos de consulta e consentimento quilombolas: direito e negacionismo**. 2020. 291 f. Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal do Pará, Pará, 2020.

GOMES; Flávio dos Santos; YABETA, Daniela. Memória, cidadania e direitos de Comunidades Remanescentes (em torno de um documento dos quilombolas da Marambaia). **Afro-Ásia**, Edufba, Salvador, n. 47, p. 79-117, 2013.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Censo Demográfico do Brasil de 2022**. 2022. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/trabalho/22827-censo-demografico-2022.html>. Acesso em: 10 jul. 2025.

JOANONI NETO, Vitale; GUIMARÃES NETO, Regina Beatriz. Amazônia: Políticas governamentais, práticas de colonização e controle do território na ditadura militar (1964-85). **Anuario IEHS**, v. 34, p. 99-122, 2019.

LUNELLI, Isabella Cristina; SILVA, Liana Amin Lima da. Estado de Coisas Inconstitucional no Brasil: a captura pelas empresas do dever estatal de consultar os povos e comunidades tradicionais diante dos procedimentos de licenciamento ambiental. **Revista Direito e Práxis**, v. 14, p. 536-566, 2023.

MACHADO, Maira Rocha. O estudo de caso na pesquisa em direito. In: Machado, Maira Rocha. (Org.). **Pesquisar empiricamente o direito**. 1ed. São Paulo: Rede de Estudos Empíricos em Direito, 2017, v. 1, p. 356-389.

MARQUES, Carlos Eduardo; GOMES, Lílian. A Constituição de 1988 e a resignificação dos quilombos contemporâneos: limites e potencialidades. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, vol. 28, Nº 81, p.137 – 153, fevereiro/2013.

MIRANDA, Carmélia Aparecida da Silva. Comunidades Quilombolas do Brasil: desafios e perspectivas. **Cordis**, Revoluções, cultura e política na América Latina, São Paulo, n. 11, p. 253-279, jul./dez. 2013.

MONTEIRO, Aianny Naiara Gomes; TRECANNI, Girolamo Domenico. A tese do marco temporal da ocupação quilombola à luz da teoria da integridade de Dworkin: análise dos votos da ADIN 3239. **Revista de Direito Agrário e Agroambiental**, Goiânia, v. 5, n. 1, p. 18 – 39, Jan/Jun. 2019.

OBSERVATÓRIO DE PROTOCOLOS AUTÔNOMOS. Documento Base do Protocolo Comunitário de CCPLI das Comunidades Quilombolas do Território Étnico de Alcântara. Alcântara, 2019. Disponível em: https://observatorio.direitosocioambiental.org/wp-content/uploads/2020/10/Protocolo-Comunitario-sobre-Consulta-e-Consentimento-Previo-Livre-e-Informado-CCPLI-das-Comunidades-Quilombolas-do-Territorio-Etnico-de-Alcantara_MA.pdf. Acesso em: 17 jul. 2025.

O'DWYER, Eliane Cantarino. Os Quilombos do Trombetas e do Erepecuru-Cuminá. In: O'DWYER, Eliane Cantarino (Org.). **Quilombos: identidade étnica e territorialidade**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2002.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH). **Pueblos indígenas, comunidades afrodescendientes y recursos naturales: Protección de derechos humanos en el contexto de actividades de extracción, explotación y desarrollo**. 2015. Disponível em: <https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/industriasextractivas2016.pdf>. Acesso em: 10 jul. 2025.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Carta das Nações Unidas. São Francisco, 26 de junho de 1945. Genebra, Suíça. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/carta-das-nacoes-unidas>. Acesso em: 20 jul. 2025.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO (OIT). **Convenção nº 169 da OIT sobre Povos Indígenas e Tribais**. 1989. Disponível em:

<https://www.oas.org/dil/port/1989%20Conven%C3%A7%C3%A3o%20sobre%20Povos%20Ind%C3%ADgenas%20e%20Tribais%20Conven%C3%A7%C3%A3o%20OIT%20n%C2%BA%20169.pdf>. Acesso em: 10 jul. 2025.

SILVA, Ricardo Pinto da. **A força jurídica dos protocolos autônomos de consulta dos povos e comunidades tradicionais do Brasil**. 143 f. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal da Bahia, Faculdade de Direito, Salvador, 2023.

SOARES, Fernanda; STECKELBERG, Thiago; WEBER, Vanderlei Luiz. Instrumentos Internacionais dos direitos dos povos indígenas: o direito à consulta prévia efetiva. **Científic@ Multidisciplinary Journal**, v. 6, n.1, p. 159 – 172, 2019.

XANTHAKI, Alexandra. **Indigenous Rights and United Nations Standards: Self-Determination, Culture, and Land**. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.

Direitos autorais 2025 – Revista de Direito Socioambiental – ReDiS

Organizadores:

Liliane Pereira Amorim;

Karla Karoline Rodrigues Silva;

Isabel Christina Gonçalves Oliveira;

Giovana Nobre Carvalho.

Editor responsável: Thiago Henrique Costa Silva.



Esta obra está licenciada com uma Licença Creative Commons Atribuição-NãoComercial-SemDerivações 4.0 Internacional.