



DEFENSORIA PÚBLICA-GERAL DA UNIÃO

SBS Quadra 02, Bloco H, Lote 14 - Bairro Asa Sul - CEP 70070-120 - Brasília - DF - <http://www.dpu.gov.br/>**NOTA TÉCNICA Nº 19 - DPGU/SGAI DPGU/GTCT DPGU**

Em 17 de maio de 2022.

**Assunto: Breve análise da Instrução Normativa INCRA nº 111/2021 e da Portaria Fundação Cultural Palmares nº 57/2022****1. BREVE CONTEXTUALIZAÇÃO.**

A Defensoria Pública da União (DPU), no exercício de suas atribuições insculpidas no art. 4º, incs. I, III e X da Lei Complementar 80/1994 c/c Portaria n. 200/2018, da Defensoria Pública Geral da União (DPGU), amparadas no art. 134 da Constituição Federal, vem acompanhando, na condição de *amicus curae*, o processo da Ação Direta de Preceito Fundamental (ADPF) nº 742, que tramita no Supremo Tribunal Federal (STF) e que determinou à União o desenvolvimento de plano específico para o enfrentamento da pandemia da COVID-19 junto às comunidades quilombolas brasileiras às ações por meio do Grupo de Trabalho Comunidades Tradicionais, segmentando-o, para melhor acompanhamento, em quatro petições: PET nº 9696 – Plano de Vacinação; PET nº 9697 – Questões Sanitárias; PET nº 9698 – Proteção Territorial; PET nº 9699 – Segurança Alimentar e Fornecimento de Água Potável.

Para o devido atendimento das determinações da Suprema Corte, o Governo Federal, como é de público conhecimento, organizou, sob a coordenação do Ministério da Mulher, Família e Direitos Humanos (MMFDH), o Grupo de Trabalho Interinstitucional, composto por órgãos e entidades federais, sociedade civil e Instituições de Justiça, estando esta DPU representada por seu Grupo de Trabalho Comunidades Tradicionais (GTCT).

Desde o início das discussões no Grupo de Trabalho Interinstitucional, a paridade de condições de participação entre Governo e Sociedade Civil, o que inclui não apenas a paridade numérica na representação, mas o acesso isonômico, prévio e transparente aos temas alvo da ADPF, bem como a elaboração conjunta de soluções para a efetivação das determinações judiciais e a consulta à representação quilombola antes das tomadas de decisão, foram pontos de pauta.

Todavia, recentemente, duas medidas que se inserem no eixo de Proteção Territorial da ADPF foram implementadas pelo Governo Federal sem a devida consulta à população diretamente interessada e sem qualquer comunicação prévia aos membros do Grupo de Trabalho Interinstitucional. Referimo-nos à Instrução Normativa nº 111, de 22 de dezembro de 2021, do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), que dispõe “sobre os procedimentos administrativos a serem observados pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária nos processos de licenciamento ambiental de obras, atividades ou empreendimentos que impactem terras quilombolas”, e à Portaria nº 57, de 31 de março de 2022, que institui “o Cadastro Geral de Remanescente dos Quilombos e estabelece os procedimentos para expedição da Certidão de autodefinição na Fundação Cultural Palmares – FCP” (anexos).

Vale registrar que ambas as autarquias integram o referido Grupo de Trabalho Interinstitucional.

Durante a 19ª Reunião Ordinária do GTI, ambos os normativos foram objetos de pauta e analisados pela representação da sociedade civil e Instituições de Justiça, que questionaram diretamente os representantes de INCRA e FCP quanto ao motivo pelo qual eles não haviam realizado consulta prévia, livre e informada, nos termos da Convenção nº 169, da Organização Internacional do Trabalho (OIT),

junto à representação das comunidades quilombolas (Coordenação Nacional de Articulação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas – CONAQ) e sequer levado a questão ao GTI, mesmo sabendo de sua incidência sobre a proteção desses territórios tradicionais, um dos eixos apreciados pela ADPF 742.

Enquanto o INCRA argumentou que a referida consulta não foi realizada por se trata de normativo voltado para seu público interno, a FCP justificou que precisava cumprir o prazo da determinação do Decreto nº 10.139, de 28 de novembro de 2019, que dispõe sobre a revisão e consolidação dos atos normativos inferiores a decreto.

Diante disso, a CONAQ, juntamente com a Associação Brasileira de Saúde Coletiva (ABRASCO) e o Conselho Nacional de Direitos Humanos (CNDH), enviou à coordenação do GTI, em 06 de maio do ano em curso, duas manifestações (anexas) em que apontam: o flagrante desrespeito de ambos os normativos às determinações da Convenção OIT/169, da qual o Brasil é signatário, incorporado a seu arcabouço jurídico nacional com status supralegal; os potenciais prejuízos à garantia de direitos às comunidades quilombolas; a violação ao princípio Constitucional do não-retrocesso social; e o reforço à desigualdade já existente na correlação de forças e condições entre as comunidades quilombolas e seus antagonistas.

Ao final das manifestações, foi solicitado a revogação dos normativos e de seus efeitos e a abertura de prazo razoável para consulta aos quilombolas.

Frente a isso, incumbe a esta DPU examinar a juridicidade dos atos normativos e se manifestar tecnicamente sobre os pedidos formulados pela CONAQ.

## 2. ANÁLISE DA INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº 111/2021 DO INCRA.

Quanto à Instrução Normativa nº 111/2021, do INCRA, esta DPU manifestou-se inclusive previamente a sua publicação, após ter tomado conhecimento de documentos preparatórios que eram de acesso público e que apresentavam as tratativas internas entre sua área técnica e a Procuradoria Federal junto à autarquia agrária.

Essa manifestação foi consolidada no Parecer nº 3 - SGAI DPGU, de 14 de setembro de 2021, e encaminhada ao INCRA por meio do Ofício nº 4709503/2021 - DPU/SAE DPGU, de 21 de setembro do mesmo ano.

O Parecer apontou o risco de cerceamento de direitos das comunidades quilombolas, expresso em posicionamento da PFE/INCRA, que se contrapunha ao da área técnica e, como se sabe, conferiu a tônica do texto da atual IN. À época,

[...] a Procuradoria Federal Especializada junto à autarquia agrária apresentou um conjunto de argumentos para se posicionar a favor da construção da nova Instrução Normativa nos moldes propostos pela Portaria Interministerial nº 60/2015, destacadamente quanto à realização de estudos específicos e de processos de consulta apenas junto às comunidades quilombolas com áreas delimitadas por RTID publicado.

A PFE/INCRA declarou, por meio do Parecer n. 00018/2021/CGA/PFE-INCRA-SEDE/PGF/AGU, que a nova IN não poderia adotar critério diverso ao presente na Portaria Interministerial nº 60/2015, posto que se trata de norma de hierarquia maior, silenciando, porém, quanto ao fato de que essa, como já exposto, se choca com disposições do Decreto nº 4.887/2003 e da Convenção 169/OIT.

No entanto, como bem destacado pelo Parecer supracitado, quanto à hierarquia das normas, a mais grave ruptura é representada pela própria Portaria Interministerial nº 60/2015, pois inova indevidamente a definição do que seriam territórios quilombolas, limitando-os à noção de “área ocupada por remanescentes das comunidades dos quilombos, que tenha sido reconhecida por RTID devidamente publicado” (art. 2º, XIII). O Decreto nº 4.887, de 20 de novembro de 2003, em consonância com as disposições da Convenção OIT/169, por seu turno, define os territórios quilombolas como “terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos as utilizadas para a garantia de sua reprodução física, social, econômica e cultural” (art. 2º, § 2º).

Entendemos, dessa maneira, que diante de definições conflitantes entre dois normativos, prevalece o daquele que possui maior status, logo o Decreto nº 4.887/2003, com o qual mantinha a devida submissão a IN FCP nº 01, de 31 de outubro de 2018, que regravava anteriormente os processos de licenciamento ambiental que afetavam comunidades quilombolas.

Ademais, em observância ao princípio da especialidade, deveria prevalecer, do mesmo modo, o Decreto nº 4.887/2003 frente à Portaria Interministerial nº 60/2015, posto que trata especificamente do procedimento para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas comunidades quilombolas.

Mantendo-se, ao contrário, como conhecemos hoje, o texto da IN INCRA nº 111/2021, o direito à consulta junto às comunidades quilombolas atingidas por empreendimentos e obras de todas as tipologias e dimensões, independentemente das magnitude e significância de seus impactos e da proximidade com os territórios dos quilombos, só estará assegurado a menos de 10% das comunidades cujo autorreconhecimento como remanescentes de quilombo foi certificado pela FCP.

O Parecer nº 3 - SGAI DPGU, de 14 de setembro de 2021, encaminhou, ao final, um conjunto de recomendações à autarquia agrária, conforme citação abaixo:

- a. Que inclua todas as comunidades quilombolas certificadas pela Fundação Cultural Palmares (FCP), independentemente da situação de regularização fundiária de seus territórios, como público-alvo da Instrução Normativa que regulamentará sua atuação nos processos de licenciamento ambiental de empreendimentos, obras e atividades que impactam tais comunidades, como orienta o relatório final do GT instituído pela Portaria Conjunta nº 876, de 30 de abril de 2019;
- b. Que realizem os processos de consulta de forma livre, prévia, informada e de boa-fé, como preconizado pela Convenção nº 169, da Organização Internacional do Trabalho, inclusive em relação à proposta de texto de sua futura Instrução Normativa;
- c. Que garanta a realização de reuniões consultivas junto às comunidades quilombolas atingidas, ao menos, antes de cada uma das manifestações conclusivas precedentes à emissão das licenças prévia, de instalação e de operação pelo órgão licenciador, assim como antes de suas renovações e/ou correções;
- d. Que assegure que os resultados e encaminhamentos decorrentes dos processos de consulta sejam considerados e estejam refletidas em suas manifestações técnicas, as quais devem ser convertidas em condicionantes a serem observadas pelos empreendedores;
- e. Que reconheça a legitimidade dos protocolos comunitários de consulta desenvolvidos pelas comunidades quilombolas e suas entidades parceiras, atendendo, o máximo possível, as demandas ali expressas; e
- f. Que realize as adequações que se façam necessárias, com base neste Parecer, juntos aos processos de licenciamento ambiental que foram conduzidos pela instituição após a revogação da Instrução Normativa FCP nº 1/2018, por meio da Portaria FCP nº 118, de 31 de maio de 2021, e que tenham se limitado a observar o disposto na Portaria Interministerial nº 60/2015, isto é, que tenham incorporado a seu acompanhamento apenas as comunidades quilombolas que possuam RTID publicado, como indica o Ofício nº 46396/2021/GABT-1/GABT/GAB/P/SEDE/INCRA-INCRA.

Em resposta ao Parecer, o INCRA se limitou a dizer, por meio do Ofício nº 70523/2021/GABT-1/GABT/GAB/P/SEDE/INCRA-INCRA, que “a proposta de normativo interno sobre a temática do licenciamento ambiental ainda se encontra em discussão construção no âmbito deste Instituto, pelo que se entende inexistir razão para acatamento das recomendações constantes do Parecer Nº 3 - SGAI DPGU”. Não obstante, a referida Instrução Normativa foi publicada no final do ano de 2021, preservando as alterações que já se vislumbravam nos documentos preparatórios.

Assim, em maio do presente ano, esta DPU publicou o Informe Defensorial Licenciamento Ambiental e Comunidades Quilombolas, por meio do qual traz o contexto e o histórico de normativos referentes ao licenciamento, em que foi possível verificar que, desde o início dos anos 1980, tendo como marco inaugural a Política Nacional de Meio Ambiente, os instrumentos normativos e administrativos foram construídos e se consolidando tendo como objetivo a busca por uma harmonização entre o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, direitos econômicos (exploração sustentável dos recursos naturais disponíveis) e os direitos socioculturais, destacadamente, para fins deste documento, os de populações etnicamente diferenciadas, como as comunidades remanescentes de quilombo, amparados em princípios como os da precaução, prevenção e não retrocesso ecológico e social.

Todavia, revela também que a sociedade brasileira e, especialmente, as populações vulneráveis convivem diariamente com retrocessos a direitos que pareciam estabelecidos, sendo os mais ameaçados os direitos coletivos e difusos, como os direitos ambientais e os de comunidades tradicionais, como as quilombolas.

Além dos problemas já mencionados, decorrentes da ausência de consulta livre, prévia e informada às representações quilombolas e mesmo quanto à comunicação prévia ao GTI, o Informe aponta a compreensão da DPU de que “limitar a proteção das comunidades quilombolas sem RTID (por mora de responsabilidade exclusiva da Administração) ao diagnóstico de impactos realizados pelos Estudos de Impacto Ambiental, em seu eixo socioeconômico, significaria não conferir a elas o tratamento adequado, atento às suas especificidades socioculturais, nem realizar junto às mesmas o devido procedimento de consulta, reduzindo sua participação ao âmbito de audiências públicas, arena reconhecidamente inadequada e insuficiente para assegurar seus direitos e para a livre manifestação de suas opiniões e considerações. Significaria, assim, uma participação desempoderada, dessubstancializada e meramente formal.” (p. 15)

De acordo com o Informe Defensorial, por meio da IN INCRA nº 111/2021, concretizam-se uma série de retrocessos e cerceamento de direitos, aos quais a DPU já havia alertado no Parecer nº 3/2021. Entre eles, os principais são:

- a limitação de seu escopo de atuação aos processos de licenciamento ambiental de obras, atividades ou empreendimentos que ocasionem impactos diretos às terras quilombolas, respeitados os limites definidos pelo Anexo I da Portaria Interministerial nº 60/2015. Vale registrar que a Área de Influência Direta (AID) comporta impactos tanto de ordem direta quanto indireta, sendo, ambos, objeto de avaliação de impacto ambiental;
- a adesão integral ao conceito de terra quilombola disposto no inciso XIII do art. 2º da Portaria Interministerial nº 60/2015, a saber: “área ocupada por remanescentes das comunidades dos quilombos, que tenha sido reconhecida por RTID devidamente publicado”. Trata-se, como se sabe, de uma inovação irregular frente a definições de terras ocupadas por comunidades remanescentes de quilombo e territórios tradicionais, dadas pelos Decretos nº 4.887/20037 e nº 6.040/20078, respectivamente. Cabe ainda reforçar que esse entendimento veda arbitrariamente a participação e a consulta a mais de 90% das comunidades quilombolas certificadas pelo Estado brasileiro, mesmo quando as obras, atividades ou empreendimentos acarretarem em significativa degradação do meio e impactos diretos a quilombos sem RTID;
- o desaparecimento do texto do normativo que regula a participação da autoridade envolvida responsável pelo acompanhamento de processos de licenciamento ambiental que interessem a comunidades quilombolas de qualquer menção à consulta livre, prévia e informada, aos protocolos comunitários de consulta e à Convenção OIT/169;
- a ausência de referências à figura da consultoria socioambiental, atores indispensáveis para garantir (ou, ao menos, para a tentativa de garantir) a elaboração de peças técnicas independentes dos interesses do empreendedor. De acordo com a nova Instrução Normativa, a confecção e a apresentação dessas passam a ser de responsabilidade do empreendedor, o que suscita um evidente conflito de interesses, retirando legitimidade dos estudos produzidos;
- a incerteza quanto à participação do INCRA nas oitivas e visitas técnicas junto às comunidades quilombolas. Não fica expresso se a autarquia agrária coordenará as oitivas – que não podem ser confundidas com as consultas previstas pela Convenção OIT/169 – e se prezará pela mediação entre os empreendedores e as comunidades quilombolas atingidas;
- a ausência de uma orientação e uma postura em prol de soluções dialogadas, que possibilitem a construção de consensos entre partes com direitos/interesses originalmente divergentes, o que resulta da imprecisão quanto à assunção pelo INCRA de um papel mediador nesses processos, o que se explicita, por exemplo, na transferência às comunidades quilombolas da responsabilidade pela não realização das oitivas nos casos de força maior, como pode ser subentendido do art. 8º. (pp. 15-16)

O informe ressalta, ainda, que com esse ato administrativo o Governo Federal caminha na contramão do que já decidiu o Supremo Tribunal Federal no julgamento da ADPF nº 742 e também do que preceituam importantes diplomas de monitoramento de direitos humanos e sustentabilidade, citando alguns dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável – Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas, e algumas das recomendações direcionadas ao Estado brasileiro por seus pares, no âmbito do 3º Ciclo (2017 – 2021) da Revisão Periódica Universal (RPU), além de recomendações elaboradas pela Frente de Trabalho para Proteção de Direitos em Deslocamentos Compulsórios, do Conselho Nacional de Direitos

Humanos (CNDH), contidas no Relatório Preliminar de Atividades e Recomendações (set/2020). E conclui que o ápice dessa excludente reorientação da política pública de licenciamento ambiental está refletido na Instrução Normativa nº 111/2021, do INCRA, a qual se choca com normativos hierarquicamente superiores (Decretos nº 4.887/2003 e nº 6.040/2007) e com disposições constitucionais (art. 215 e 216), não atendendo também a determinações de tratados e convenções ratificados pelo Brasil (Convenção OIT/169).

A conclusão, portanto, não pode ser outro: trata-se de um diploma jurídico-administrativo que padece de ilegalidade, inconstitucionalidade e inconveniência.

### **3. ANÁLISE DA PORTARIA Nº 57/2022 DA FUNDAÇÃO CULTURAL PALMARES.**

De modo muito semelhante, a edição da Portaria FCP nº 57, de 31 de março de 2022, que instituiu o Cadastro Geral de Remanescente dos Quilombos e estabeleceu os procedimentos para expedição da Certidão de autodefinição na Fundação Cultural Palmares, em substituição à Portaria nº 98, de 26 de novembro de 2007, padece de irregularidades.

Havia o desejo de atualização do normativo não apenas por parte do Governo Federal, mas também pela sociedade. Todavia, os membros do GTI foram surpreendidos com a informação referente à publicação no Diário Oficial da União da nova Portaria que regula o processo de emissão das certidões de autodeclaração de comunidades como remanescentes de quilombo.

Mais uma vez, não houve qualquer consulta às comunidades quilombolas e suas entidades representativas, em frontal desrespeito às disposições da Convenção OIT/169. Desperdiçou-se, novamente, uma excelente oportunidade de efetuar a revisão de normativo central para os direitos quilombolas com a participação direta dos principais interessados, o que, obviamente gerou uma série de questionamentos, suscitada por dúvidas previsíveis diante de um processo sem qualquer transparência.

Da leitura e da análise da Portaria vigente, é possível realizar os seguintes apontamentos sobre potenciais incompletudes, indefinições de parâmetros, fragilidades ou óbices para o respeito ao direito coletivo de autoidentificação como quilombola.

Embora, ao longo de boa parte da atual Portaria, o texto seja idêntico ao anterior, as mudanças, graças em boa medida à ausência de diálogo, ocasionaram insegurança e revelam mesmo que o acesso à certificação se tornará mais difícil em certos contextos.

Sobre esse tema a CONAQ divulgou Nota de Repúdio de onde se podem extrair as seguintes assertivas:

Mais uma vez o Estado debate e publica uma norma sobre nós, quilombolas, sem nos escutar.

Além da portaria ter sido construída sem consulta às comunidades quilombolas, burocratizou desnecessariamente o procedimento de expedição das certidões de autorreconhecimento.

Para que a Fundação Cultural Palmares possa analisar pedidos de expedição de certidão de autorreconhecimento, passa a ser obrigatório: apresentar endereço de email da comunidade, situação que pode excluir quilombos que não têm acesso a internet, impõe que as comunidades devam enviar à FCP um relato detalhado da trajetória comum do grupo, com a história da comunidade preferencialmente instruída com dados e documentos, o que nem sempre é de simples elaboração; confere o prazo de apenas 30 dias para que a comunidade providencie mais documentos e informações sobre o pedido de certidão, quando a seu exclusivo critério a FCP entender necessário; prevê a notificação por diário oficial para as comunidades que não responderem ofício da FCP com pedido de complementação de informações, procedimento meramente formal, burocrático e custoso que inviabiliza acesso das comunidades a essa informação, pois não consultam o diário oficial com regularidade.

Para além de outras burocracias desnecessárias, que só atrapalham a vida das comunidades, a FCP também previu que qualquer órgão do Estado, inclusive aqueles que se opõe frontalmente a nossos quilombos, a possibilidade de questionar a consistência do relato histórico feito pelas comunidades, obrigando a FCP a diligenciar no território para supostamente investigar nossas histórias. Mais burocracia, mais morosidade nas certidões e mais complacência com racistas que se opõem à plena liberdade de nossas comunidades em autodeclarar a identidade coletiva quilombola.

E não há na citada portaria qualquer elemento técnico que indique o que seria o suposto “histórico inconsistente” do relato feito pelas comunidades no pedido de expedição da certidão. Na forma exposta, a FCP terá ampla e ilegal margem de discricionariedade para definir o que é esse tal de “histórico inconsistente”.

Agindo assim a FCP viola o direito quilombola ao autorreconhecimento da identidade coletiva, e abre danosa possibilidade de obrigar a realização de estudos para que a comunidade seja reconhecida como quilombola.

Por fim, a portaria permite que a FCP revise certidões já expedidas, sem que para tanto seja obrigada a dialogar diretamente com as comunidades quilombolas cujas certidões passem por esse processo de questionável revisão de autodeclaração de identidades coletivas quilombolas.

De fato, como já destacado, a ausência de consulta prévia às comunidades quilombolas importa manifesta violação ao art. 6º, 1, a, e ao art. 7º, 1, ambos da Convenção nº 169 da OIT. Tais preceitos convencionais estabelecem que:

#### 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;

#### Artigo 7o

1. Os povos interessados **deverão ter o direito de escolher suas, próprias prioridades** no que diz respeito ao processo de desenvolvimento, na medida em que ele afete as suas vidas, crenças, instituições e bem-estar espiritual, bem como as terras que ocupam ou utilizam de alguma forma, e de controlar, na medida do possível, o seu próprio desenvolvimento econômico, social e cultural. Além disso, esses povos deverão participar da formulação, aplicação e avaliação dos planos e programas de desenvolvimento nacional e regional suscetíveis de afetá-los diretamente.

De um modo geral, percebe-se que a nova Portaria estabelece procedimentos que desconsideram as peculiaridades e a realidade de diversas comunidades quilombolas do país. Além disso, abre espaço para que terceiras pessoas questionem a identidade quilombola, confrontando o critério legal e convencional da autoatribuição, criando uma espécie de procedimento de "heteroquestionamento", que estimula o fenômeno, desenvolvido nos últimos anos, de tentativas de anulação de certificações já realizadas e acirra ainda mais os conflitos fundiários no território quilombola.

A Portaria sob exame carece também, em determinadas disposições, do cuidado necessário com a compreensibilidade da redação. Os incisos I e II do art. 3º, por exemplo, não registram que a exigência daqueles documentos se faz a depender da existência ou não de uma associação legalmente constituída, como ocorria na Portaria anterior. Falta nesse ponto a identificação de que são exigências alternativas condicionadas à situação da organização das comunidades

É possível perceber também um desprestígio à tradição da oralidade na formação e na transmissão do conhecimento nas comunidades quilombolas. Enquanto a Portaria FCP 98/2007 indicava que a comunidade, "**caso os possuisse**", deveria remeter à FCP “dados, documentos ou informações, tais como fotos, reportagens, estudos realizados, entre outros, que atestem a história comum do grupo ou suas manifestações culturais”, a Portaria FCP 57/2022 determina que a trajetória comum do grupo deve ser “**preferencialmente** instruída com dados, documentos ou informações, tais como fotos, reportagens, estudos realizados, produção de artesanatos, bens materiais que são patrimônio da comunidade e/ou faz parte da história da comunidade, colocando informações sobre esse bem, entre outros” (III, art. 3º, **grifo nosso**).

Percebe-se que aquilo que originalmente era uma possibilidade de reforço para o melhor embasamento do relato sobre a trajetória comum do grupo passou a ser um elemento cuja inclusão no registro da história da comunidade não é somente algo que fique a critério da coletividade diretamente interessada, mas algo desejável e recomendado, que deve preferencialmente lhe integrar, podendo provocar rejeição ou retardo no processo de reconhecimento.

Constata-se, aqui, uma nítida mudança no peso conferido pela Fundação Cultural Palmares ao que está preservado na memória coletiva das comunidades e que é transmitido de geração em geração, via de regra, pela oralidade (forte marca das tradições afro-brasileiras). Afasta-se, assim, da própria centralidade conferida à autodefinição no processo de certificação, investindo-se em elementos de informação produzidos por terceiros à moda ocidentalizada.

Agora, os registros históricos, acadêmicos e documentais ganham maior importância com a edição da Portaria FCP 57/2022, o que pode representar maior dificuldade para as comunidades localizadas mais distante de centros urbanos acessarem a certidão de autodefinição.

O inciso IV do art. 3º exige ainda, como requisito mínimo, a indicação de endereço eletrônico de e-mail. Certamente, se o diálogo tivesse sido mantido com a representação nacional das comunidades quilombolas, a redação desse dispositivo seria mais sensível às múltiplas realidades que vivenciam os quilombolas.

Por fim, como já antecipado, a Portaria estabelece procedimento para o questionamento por terceiros da identidade quilombola. O art. 4º, §1º, da Portaria prevê que: “A FCP poderá, a seu **critério** ou para atendimento de diligência de outros órgãos, realizar visita técnica na comunidade para esclarecer dúvidas [...]” (**grifo nosso**)

O texto anterior limitava-se a dispor que as visitas técnicas ocorreriam “dependendo do caso concreto”. Isto é, a especificidade do caso é que motivaria a realização excepcional de visita técnica, como etapa condicionante para a manifestação da entidade quanto à publicação da certidão de autodefinição. Na forma, em que o texto, ora vigente, se encontra, a decisão quanto à pertinência ganha elementos de subjetividade, ficando a critério da equipe técnica.

Essa maior subjetividade se expressa em pelo menos duas das quatro alíneas que se seguem ao mencionado parágrafo. Chama a atenção o fato de que a alínea “a” traz como um dos motivos a justificar a indicação de visita técnica o esclarecimento de dúvidas quanto “ao local ocupado pela comunidade”, o que pode servir de fundamento para questionamentos por terceiras pessoas sobre a extensão do território quilombola, estimulando, assim, os conflitos fundiários. Essa é uma informação que não possui qualquer relevância para o processo conduzido pela Fundação Cultural Palmares, sendo pertinente, isso sim, para os trabalhos desempenhados pelo INCRA, após iniciado o processo para a regularização fundiária de um território quilombola. Ademais, não podemos perder de vista que muitas das áreas ocupadas, hoje em dia, por essas comunidades são pequenas porções do território tradicional, e que outras tantas comunidades se encontram desterritorializadas.

A alínea “c”, por sua vez, indica que outra razão para realização de visita técnica é a apresentação de um “histórico inconsistente”. A Portaria, minimamente, precisa definir e explicar o que está entendendo por “histórico inconsistente”. Caso contrário, esse argumento pode ser utilizado, indiscriminadamente, ampliando a fila de processos que aguardam disponibilidade de agenda da diminuta equipe que dispõe a FCP para a realização de tais visitas.

Vê-se, portanto, que também esse é um ato normativo que contraria disposições legais e convencionais e deve ser revisto, assegurando-se a ampla consulta e participação das comunidades quilombolas.

#### 4. CONCLUSÃO.

Diante do exposto, considerando que tanto a Instrução Normativa INCRA nº 111/2021 como a Portaria FCP nº 57/2022 contrariam manifestamente disposições da Convenção nº 169 da OIT e caminham em sentido diverso daquele que foi determinado pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento da ADPF nº 742, recomenda-se que sejam esses atos normativos revogados imediatamente e que, nos moldes dos arts. 6 e 7 da Convenção nº 169 da OIT, seja assegurado o direito à consulta das comunidades quilombolas, com abertura de prazo razoável para manifestação de suas representações coletivas.

**TIAGO CANTALICE DA SILVA TRINDADE**

Antropólogo

Assessoria para Casos de Grande Impacto Social

**JOÃO JULIANO JOSUÉ FRANCISCO**

Membro do Grupo de Trabalho Comunidades Tradicionais

**ANDRÉ CARNEIRO LEÃO**

Membro do Grupo de Trabalho Comunidades Tradicionais

Defensor Regional de Direitos Humanos em Pernambuco

**BENONI FERREIRA MOREIRA**

Defensor Público Federal

Membro do Grupo de Trabalho Comunidades Tradicionais



Documento assinado eletronicamente por **Tiago Cantalice da Silva Trindade, Assessor**, em 20/05/2022, às 12:10, conforme o §2º do art. 10 da Medida Provisória nº 2.200-2, de 24 de agosto de 2001.



Documento assinado eletronicamente por **Benoni Ferreira Moreira, Membro do GT**, em 20/05/2022, às 12:52, conforme o §2º do art. 10 da Medida Provisória nº 2.200-2, de 24 de agosto de 2001.



Documento assinado eletronicamente por **João Juliano Josué Francisco, Membro do GT**, em 20/05/2022, às 13:38, conforme o §2º do art. 10 da Medida Provisória nº 2.200-2, de 24 de agosto de 2001.



Documento assinado eletronicamente por **André Carneiro Leão, Membro do GT**, em 23/05/2022, às 08:58, conforme o §2º do art. 10 da Medida Provisória nº 2.200-2, de 24 de agosto de 2001.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site [http://www.dpu.def.br/sei/conferir\\_documento\\_dpu.html](http://www.dpu.def.br/sei/conferir_documento_dpu.html) informando o código verificador **5214955** e o código CRC **E709236B**.