



## **SESSÃO TEMÁTICA Nº 4 - ST 04 – DIÁLOGOS ENTRE O CAMPO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E O DIREITO: DESAFIOS DEMOCRÁTICOS EM TEMPOS DE REDEFINIÇÕES POLÍTICAS**

**Inclusão, Multiculturalismo ou Pluralismo Jurídico Decolonial?**  
análise das decisões judiciais envolvendo comunidades quilombolas tradicionais no Rio Grande do Sul

**Felipe Hiroshi Kuteken**/ Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)

**Renata Ovenhausen Albernaz**/ Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)

**RESUMO:** Tendo por base as discussões teóricas do Multiculturalismo, Pluralismo Jurídico e da Decolonialidade, e seus reflexos na questão do Racismo estrutural, o objetivo desta pesquisa consiste em interpretar as decisões judiciais no âmbito do Tribunal Regional Federal da 4ª Região (TRF4), julgadas entre 2015-2020, envolvendo, como sujeitos processuais, comunidades quilombolas gaúchas, classificando tais decisões em três graus de solução, do menor ao maior Pluralismo Jurídico: 1) a solução de Inclusão de direitos de grupos minoritários no direito estatal; 2) a solução do multiculturalismo; 3) a solução do pluralismo jurídico. Foram pesquisadas decisões judiciais, julgadas entre 2015 e 2020, de domínio público, no site <https://jurisprudencia.trf4.jus.br/pesquisa/pesquisa.php?tipo=%201>, focando-se as que versavam sobre quilombolas. Nesse enfoque, encontrou-se o total de 290 decisões no âmbito do TRF4, dos quais 35 eram referentes a quilombos gaúchos. Dessas últimas, a análise documental recaiu sobre 10 decisões, que envolviam questões de mérito, e que se relacionavam a categorias analíticas advindas do referencial teórico, como territorialidade, autodeclaração, ações afirmativas, serviços públicos, pluralismo jurídico e identidade. Como resultados, no período, encontrou-se cinco decisões sob a lógica da inclusão; três, de tom multiculturalistas e apenas 2 na linha da “preservação da identidade cultural”, com pluralismo ainda impreciso. Os julgados demonstram, assim, uma solução de superação de desigualdades mais marcada pela inclusão do que pelo multiculturalismo e pluralismo, o que pode não ser suficiente para proteger a diversidade social e cultural mais próprias a esses tipos de comunidades quilombolas e do racismo do qual são vítimas.

**PALAVRAS-CHAVE:** Pluralismo Jurídico Comunitário Participativo. Racismo Estrutural. Decisões Judiciais. Comunidades Quilombolas Tradicionais Gaúchas.

## **Inclusão, Multiculturalismo ou Pluralismo Jurídico Decolonial?** análise das decisões judiciais envolvendo comunidades quilombolas tradicionais no Rio Grande do Sul

**Felipe Hiroshi Kuteken**/ Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)

**Renata Ovenhausen Albernaz**/ Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)

### ***1. INTRODUÇÃO***

Tendo por base as discussões teóricas do pluralismo jurídico e da decolonialidade, e seus reflexos na discussão do Racismo estrutural, o objetivo desta pesquisa é compreender o pluralismo jurídico e a decolonialidade enquanto discussões que podem contribuir para dissuadir o racismo estrutural no Brasil, esse que tem por berço certos fatores, tais como a colonialidade e o monismo jurídico. Para isto, recortou-se essa discussão para o objeto da legislação e decisões judiciais do Tribunal Regional Federal da 4ª Região que versam sobre conflitos de territorialidade quilombola e que podem revelar traços de algum nível de pluralismo jurídico (inclusão de direitos, multiculturalismo ou pluralismo jurídico propriamente dito).

Para tanto, em termos de metodologia, fez-se uma Pesquisa de natureza exploratória, com finalidade descritiva e interpretativa, valendo-se de fontes documentais de domínio público, em leis e decisões judiciais do Estado do Rio Grande do Sul, que tinham por sujeitos envolvidos pessoas e comunidades quilombolas no território gaúcho. As categorias de coleta de dados em leis e jurisprudências foram: territorialidade, autodeclaração ou heteroreconhecimento, autonomia política (poder de ter suas próprias autoridades e normas) e auto-organização (capacidade de organizar sua economia, a distribuição dos papéis sociais, o território), participação cidadã no estado e no acesso aos serviços públicos.

Essa pesquisa se justifica ao discutir que conceitos e princípios do pluralismo jurídico e da decolonialidade podem contribuir para a problematização do racismo estrutural no Brasil, na dimensão da diversidade cultural e comunitária quilombola, pois o objetivo desta pesquisa é construir uma análise que busque tematizar o problema do racismo estrutural quando ele se aplica a grupos culturalmente muito bem definidos, como são os quilombolas, notadamente os de natureza rural. Este trabalho vem a somar e fazer parte de um projeto maior do grupo de pesquisa

no qual se incluem os autores, denominado, "Pluralismo, interculturalidade e decolonialidade para a leitura do Estado, das políticas públicas e dos direitos sociais no Brasil" de se teorizar os fenômenos jurídicos atrelados ao espaço e às necessidades das minorias culturais oprimidas historicamente.

## ***2. PLURALISMO, DECOLONIALIDADE E RACISMO ESTRUTURAL***

Para compreendermos as dimensões em que o racismo se manifesta e atinge a sociedade, uma delas nos exige analisarmos o fenômeno jurídico vigente, e verificar se as propostas pluralistas, que se contrapõem ao seu formato monista estatal vigente, podem contribuir para problematizar e até arranhar essa forma estrutural do Racismo (ALMEIDA, 2019).

Correntes do Pluralismo Jurídico definem a experiência jurídica como se manifestando sob diversas formas e conteúdos, em acordo com as diferentes comunidades e grupos étnicos que existem nos territórios dos Estados. Wolkmer (2017), um marco intelectual dentro dessa corrente, compreende o fenômeno jurídico como tendo caráter "dúplice" - comunitário e participativo. Ou seja, o direito seria tanto o garantido pelo Estado, mas em uma expressão que incluía, no seu caráter participativo, as demandas de grupos minoritários e oprimidos, acionada e reclamada em seus movimentos sociais, para o atendimento de suas necessidades humanas fundamentais como uma questão de direito e de justiça, quanto, no seu caráter comunitário, seria direito aquele que é construído e aplicado pelas próprias comunidades, em seu âmbito interno, para solucionar e equacionar sua vida e seus problemas próprios. Daí Wolkmer (2017) chamar como "Pluralismo Jurídico Participativo Comunitário" tais experiências que ele vislumbrou ocorrerem no Brasil e na América Latina. Nesse sentido, há no seu pluralismo um afastamento conceitual da concepção de direito como sendo um fenômeno exclusivamente atrelado aos sistemas estatais de autoridade, que centralizam a imposição de controle social e de solução de conflitos apenas nos aparelhos controlados pelo Estado.

Albernaz e Wolkmer (2010) analisam, a partir desse Pluralismo Comunitário e Participativo, que existem grupos sociais que criam seus próprios direitos, ao regularem sua vida comunitária, independentemente ou, às vezes, até mesmo ao alvedrio do Estado. Os autores (2010) citam como originário dessa constatação os estudos de Malinowski, na Nova Guiné, onde foi observado que aqueles grupos tradicionais criavam e aplicavam sua normatividade jurídica

própria, sem que houvesse a constituição de um Estado interventor ou de alguma instituição centralizadora do controle social, uma vez que estes grupos estabeleciam direitos e deveres de seus membros, formando um coletivo harmônico; além disso, explicam que houve diversos outros estudos no campo da antropologia que comprovaram a ideia de que a cultura de um povo e a sua identidade são caracterizadas, também, por um conjunto normativo criado por este grupo, e que isso pode ser observado em comunidades culturais bem definidas, como tribos indígenas e comunidades quilombolas, notadamente as mais antigas e de vida rural. Portanto, esses estudos concluem que sociedades não-organizadas pelo Estado são capazes de manifestar a ideia de direito, mas na medida de sua forma que lhes é peculiar e adequada. O Pluralismo Jurídico, assim, segundo análise de Albernaz e Azevedo (2005), manifesta-se:

a) pela oposição, de maneira frontal, a toda a qualquer forma de absolutização, universalização ou monopolização da vida social, seja esta situação promovida pelo Estado Moderno, seja por qualquer outro agente ou fator (como os agentes do mercado globalizado da atualidade), em prol do respeito e reconhecimento da pluralidade social e, conseqüentemente, da pluralidade jurídica que lhe seja própria; b) pela crença de que os grupos de pressão têm um papel central no processo político; c) pela percepção de que apenas uma pequena parcela das inúmeras expectativas sociais que regem a vida nacional, e não necessariamente, as mais importantes delas, ou as mais importantes para todos os grupos sociais, encontram guarida no Direito Positivo Estatal – uma delimitação do direito estatal na qual, em sua experiência concreta, se deparam seus incluídos e seus marginais. Desta forma, a maior parte dessas expectativas se dá em regulações jurídicas outras, gestadas e organizadas nos próprios grupos, em normas, às vezes tão precisas e seguras, às vezes mais incertas e arriscadas, que as dadas no direito estatal (ALBERNAZ e AZEVEDO, 2005, p. 99-100)

Nesse sentido, pode existir uma autonomia jurídica criada em algumas das formas de pluralidade social no Brasil, e que convive, ou, às vezes, até se antagonizam com as leis do Estado. Uma peculiaridade que chama a atenção no trabalho desenvolvido por Albernaz e Wolkmer (2010) é que ambos identificam a estreita relação entre Direito e Justiça, e não apenas Direito e lei, tendo o direito a função de promover o que cada grupo entende como justiça na distribuição de bens e ônus sociais, comando e obediência, respeito e restrição. Sobre os possíveis grupos sociais geradores dessa juridicidade própria, Albernaz e Azevedo (2011) identificaram que há cinco tipos de formação de sociabilidade mais marcantes no tempo atual latino-americano, e que podem empreender tal juridicidade própria ou, pelo menos, exigir posições e serviços estatais mais específicos. Em termos bastante gerais, seriam esses tipos os grupos que têm suas composições de sociabilidade marcadas pela: "(1) a sociabilidade étnica-cultural; (2) a sociabilidade comunitária; (3) a sociabilidade de movimentos sociais; (4) a sociabilidade de fronteira; e (5) a sociabilidade existencial." (ALBERNAZ, AZEVEDO, 2011, p. 331)

Aqui será trabalhado com a produção de juridicidade de grupos quilombolas mais tradicionais e antigos no Rio Grande do Sul, particularmente os de vida rural, e que podem ser classificados, nessa categorização acima, como grupos marcados por sociabilidades étnico-culturais, ou seja:

A sociabilidade étnica-cultural aparece de maneira bastante firme nas análises sociológicas e antropológicas contemporâneas, inclusive com um sentido de reemergência importante no cenário latino-americano, no qual ganham destaque os grupos indígenas e quilombolas. Apesar de não mais tão precisamente demarcadas e isoladas em relação aos demais grupos sociais e da sociedade total, como foram outrora, as formas de vida humana associada marcadas por esse tipo de sociabilidade ainda têm a sua orientação identitária fortemente vinculada ao seu passado e voltada, de maneira centrípeta, ao próprio grupo, o que as faz, nos contatos e conflitos com outras formas de associação humana (e mesmo por ocasião desses contatos e conflitos), reforçar suas heranças coletivas compartilhadas, seus traços culturais e suas crenças subjetivas; estes são, ainda, tipos de sociabilidade que tendem a se estruturar como um conjunto geralmente completo de interações sociais, formando uma “unidade social autônoma”, que, por esse fator e por conta de sua persistência histórica, tende a ser auto-organizada e dotada instituições próprias. (ALBERNAZ e AZEVEDO, 2011, p. 340)

A discussão sobre a modernidade e sua face da decolonialidade, por sua vez, é uma corrente de pensamento desenvolvida por autores latino-americanos, que visa, sobretudo, confrontar o pensamento colonial e dominante da universalidade eurocêntrica e libertar os modos de poder, ser e conhecer latino-americanos. Em seus estudos sobre o Grupo Modernidade/Colonialidade, marcante nessa discussão decolonial na América Latina, Luciana Ballestrin (2013) explica que seus intelectuais decodificaram o colonialismo em um duplo sentido: o primeiro deles seria o de que haveria uma continuidade na dominação colonial, mesmo após o fim do imperialismo europeu que devastou povos e nações de América, África e Ásia e apesar de seus processos de descolonização política; o outro significado seria o atribuído ao chamado “colonialismo do poder”, que designaria o processo estrutural do poder a nível global, sendo assim um conceito de mundo que descreve a realidade a partir da divisão internacional do trabalho marcada pela hierarquia étnico-racial global que se instaurou na exploração do novo mundo e de outros domínios coloniais.

Ballestrin (2013) evidencia que os autores do grupo Decolonialidade e Modernidade, com destaque para Anibal Quijano, estenderam o conceito de “colonialismo de poder” estreitamente relacionado com a criação da ideia de raça, e que isso perpassou várias dimensões da vida nas sociedades Latino-Americanas, ensejando o controle da economia, da sexualidade, da autoridade, do gênero, da natureza e dos recursos naturais, da subjetividade e do conhecimento. Dessa forma, a colonialidade, segundo Mignolo (2017), estaria contida no lado obscuro da

modernidade, pois ela é capaz de atingir três dimensões da existência social: 1) a do Poder; 2) a do Saber; e 3) a do Ser. A decolonialidade, então, segundo Ballestrin (2013, p. 105), seria o movimento de resistência, de cunho teórico e prático, político e epistêmico, à lógica da modernidade/colonialidade, sendo advindo das resistências desses povos e comunidades historicamente violentadas e reforçadas por um movimento intelectual comprometido com o desconstruir do modelo civilizacional imposto pelo regime de colonialidade de poder, ser e saber.

A colonialidade está, assim, intimamente atrelada à construção da ideia de raça, explica Quijano (2005), porque se fez necessário para que o mundo Europeu impusesse sua Hegemonia ao Novo Mundo e lhe imprimisse e dever de funcionar em profunda sintonia com os interesses econômicos da sua economia capitalista mercantil. Para tanto, foram criadas diretrizes de hierarquia racial que permitiram a exploração humana e a devastação de territórios anteriormente ocupados por indígenas e outros povos. Dussel (2005) explica que os critérios de diferenciação entre raças instrumentaram a ideia de modernização como um projeto global de civilização, no qual, em um evolucionismo que culminava no branco europeu e na sociedade moderna capitalista, ao Branco europeu cabia a missão de salvar o “homem selvagem” ou “primitivo” do Novo Mundo, e isso ele o fazia com a imposição de seu modelo civilizatório, mesmo que contra a resistência do colonizado e sob atos de profunda violência contra ele. Aliás, no Imperialismo (e também no colonialismo), já dizia Hannah Arendt (2012), o racismo é um dos seus principais eixos de sustentação na geopolítica imperialista global.

Em países marcados por essa experiência colonial, como o Brasil, o racismo também assume um caráter estrutural dessa sociedade, inseminando-se, de maneira violenta e excludente, na ciência, na política, na economia, na cultura e, sobretudo, na sociabilidade. Silvio Almeida (2020) explica que esse racismo é estrutural à própria organização social do Brasil, sendo-lhe, por isso, um efeito natural que se reproduz constantemente e, não, uma patologia excepcional a ser tratada como remédios individuais como nos pretendem fazer acreditar, e isso seria o que explicaria a incrível persistência do racismo no país. Em sociedades profundamente desiguais e exploratórias, como a nossa, o racismo funciona como uma lógica legitimadora da exclusão e dos privilégios, seja compondo o funcionamento de instituições básicas dessa sociedade moderna (Ciência, Direito, Estado, Economia) no sentido de garantir a reprodução dessa lógica, seja avaliando essas instituições com base em critérios de teleologia, de desempenho institucional e de mérito pessoal que reforçam a “corretude”, “eficiência” e “verdade” da ideologia racista.

Jessé de Souza (2019), aliás, afirma que a lógica de sociabilidade e de moralidade da escravidão criou profundas marcas em nossa sociedade, tendo sido ela o berço de nosso padrão de ser social que naturalizou a opressão das elites dominantes e a exploração dos demais grupos sociais delas dependentes (negros, mulheres, crianças, trabalhadores). Souza (2019, p. 23) salienta que esse modo de hierarquizar as pessoas teve enorme eficácia para colonizar a mente e o coração de quem foi inferiorizado e oprimido, destruindo sua identidade e autoestima pessoal e coletiva. Daí sermos uma sociedade, diz Souza (2019, p. 32), que sofre de um complexo de viralata, pois se vê inferior aos colonizadores europeus que a violaram e derrama sua frustração por isso na exploração cruel dos grupos sociais que estão abaixo de si.

Sobre o multiculturalismo, Feres Jr. e Pogrebinski (2010) afirmam ser ele uma corrente social e sociológica que busca interpretar as sociedades complexas como envolvendo a coexistência de diversos valores e culturas que não podem ser expressas ou reduzidas em uma unidade, no entanto, e onde a aparente união de valores é sustentada por uma estrutura que se legitima de forma problemática. É um movimento teórico e social que percebe que uma das grandes problemáticas das sociedades modernas, em geral, é que a cultura dominante acaba por subjugar e desconsiderar as culturas minoritárias, desagregando-as na lógica do liberalismo individualista e dissolvendo a riqueza da multiplicidade de culturas, formas de se viver e valores morais. Multicultural, para Hall (2003), enfim, é a qualidade de sociedades nas quais diferentes comunidades culturais tentam construir uma vida comum sem perder, de modo absoluto, os fatores de sua cultura original, e Multiculturalismo são as estratégias e políticas adotadas para governar e administrar os problemas gerados por essa diversidade em sociedades multiculturais.

### **3. CONFLITOS ENVOLVENDO QUILOMBOLAS NO RIO GRANDE DO SUL: INCLUSÃO, MULTICULTURALISMO OU PLURALISMO JURÍDICO DECOLONIAL?**

Após pesquisar o fenômeno do racismo estrutural e como ela se legitimou em nossa sociedade, percebe-se a importância das várias buscas de soluções para este problema. Na busca de solução por meio do Pluralismo Jurídico, em grupos culturalmente mais definidos, como tem se apresentado essas soluções? Basta incluir a população negra nos espaços majoritariamente ocupados pelas pessoas brancas, como por exemplo, nas políticas de inclusão social baseadas em legislação? Percebe-se que este tipo de inserção social, ainda que importante, pode não ser

suficiente para se enfrentar todas as expressões do racismo estrutural ou daquelas sofridas por alguns os tipos de grupos, povos e comunidades, como os quilombolas. O objeto de estudo da presente pesquisa, assim, focou-se nos conflitos envolvendo quilombolas no Rio Grande do Sul, buscando julgados no âmbito do TRF4, decididos nos últimos 5 anos.

Antes, faz-se necessário contextualizar como o Estado reconhece os povos quilombolas. Segundo o Decreto 4.887/03, que regulamenta o procedimento para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos.

Art. 2º - 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 (DEC. 4.887/03)

Ainda, vale mencionar o trabalho que foi realizado pela Fundação Cultural Palmares (FCP), entidade que tem sido a competente para promover e preservar os valores culturais, históricos, sociais e econômicos decorrentes da influência negra na formação da sociedade brasileira, tendo em vista a promoção de uma política igualitária e inclusiva, e que é a responsável por certificar e inscrever as comunidades quilombolas no cadastro geral, a partir da autodefinição, preconizada pela Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT). Há um mapeamento dos quilombos do Brasil, separados, inclusive, por Estados<sup>1</sup>, e que indica que, no Rio Grande do Sul, existem 137 Comunidades cadastradas e catalogadas no sistema da Fundação Palmares.

Para lidar com esses grupos, a solução para resolver os problemas oriundos das desigualdades sociais que os negros enfrentam em relação às pessoas brancas perpassa, também, a ideia de que é preciso aceitar as diversidades, começando pelo mais primária, que é a inclusão social de direitos a esses grupos, passando a um multiculturalismo que se manifeste na afirmação que não renega as identidades e valores de cada grupo social minoritário, mas cujo ápice de reconhecimento culmina no direito de autonomias jurídicas, culturais e políticas reclamadas por alguns desses grupos culturais em relação ao Estado e à lógica de sociabilidade liberal capitalista no qual ele se assenta. Dessa forma, a presente pesquisa propõe encontrar as decisões judiciais no âmbito do TRF4, para analisar se os direitos dos negros estão sendo respeitado e se os tribunais

---

<sup>1</sup> Fundação Cultural Palmares, site disponível em: [http://www.palmares.gov.br/?page\\_id=37551](http://www.palmares.gov.br/?page_id=37551).

federais, no território do Rio Grande do Sul, estão estabelecendo as diretrizes de inclusão, multiculturalismo ou pluralismo jurídico para a proteção dos grupos quilombolas.

Mesmo que Constituição da República Federativa do Brasil declare, em seu art. 1º, inciso II, a dignidade da pessoa humana como um dos seus princípios fundamentais, que preconize essa dignidade, em seu art. 3º, como um dos objetivos fundamentais da República, e que promova, no seu inciso IV, o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação, garantindo, em seu art. 5º, que todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, incluindo, em seu art. 7º, inciso XXX, que não haverá diferença de salários, de exercício de funções e de critério de admissão por motivo de sexo, idade, cor ou estado civil, a realidade das desigualdades sociais relativas às pessoas negras no Brasil prova, segundo a lógica de Dworkin (2007), que estas leis não são boas, ou seja, não concordam com a necessidade da realidade e não se efetivam a transformar essa realidade conforme o seu projeto de valores e princípios.

Não são boas, talvez, por falta de regulamentação? O Estatuto da Igualdade Racial (Lei 12.288/2010) foi criado, então, para garantir à população negra a efetivação da igualdade de oportunidades, a defesa dos direitos étnicos individuais, coletivos e difusos e o combate à discriminação e às demais formas de intolerância racial. Essa população negra, segundo o próprio Estatuto, em seu art. 1. Inciso IV, envolve o conjunto de pessoas que se autodeclaram pretas e pardas, conforme o quesito cor ou raça usado pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), ou que adotam autodefinição análoga.

Tanto nessa autodeclaração, quanto na Diretriz Política-Jurídica do Estatuto de valorização da igualdade étnica, há laivos de Pluralismo Jurídico e de Decolonialidade nele presentes. O tom de Pluralismo Jurídico, mesmo, aparece no entanto, apenas quando é assegurado o direito dos quilombolas à preservação de seus usos, costumes, tradições e manifestações religiosas (Lei 12.288/2010, art. 18).

Mas como ocorre essa legalidade nas decisões judiciais gaúchas? Ao pesquisar o termo quilombola entre o período de 04/01/2015 a 01/01/2021, foi encontrado 290 documentos (acórdãos ou decisões monocráticas) no site de jurisprudência do Tribunal Federal da 4ª Região, sendo que 35 decisões estavam restritos aos casos ocorridos no Rio Grande do Sul, já que este Tribunal atende recursos advindos dos três estados da região sul do Brasil.

Na maioria desses julgados, o fundamento das leis nacionais é mais pelo tratamento do Racismo Estrutural por meio da inclusão igualitária das pessoas negras na lógica dos benefícios e das oportunidades da sociedade moderna ocidental. Em termos legislativos, isso se percebe, por exemplo, no Estatuto da Igualdade Racial, quando ele disciplina, em seu art. 4º, que essa inclusão se dê, prioritariamente, por meio: 1) de inclusão nas políticas públicas de desenvolvimento econômico e social; 2) adoção de medidas, programas e políticas de ação afirmativa; 3) modificação das estruturas institucionais do Estado para o adequado enfrentamento e a superação das desigualdades étnicas decorrentes do preconceito e da discriminação étnica; 4) promoção de ajustes normativos para aperfeiçoar o combate à discriminação étnica e às desigualdades étnicas em todas as suas manifestações individuais, institucionais e estruturais; 5) eliminação dos obstáculos históricos, socioculturais e institucionais que impedem a representação da diversidade étnica nas esferas pública e privada; 6) estímulo, apoio e fortalecimento de iniciativas oriundas da sociedade civil direcionadas à promoção da igualdade de oportunidades e ao combate às desigualdades étnicas, inclusive mediante a implementação de incentivos e critérios de condicionamento e prioridade no acesso aos recursos públicos; 7) implementação de programas de ação afirmativa destinados ao enfrentamento das desigualdades étnicas no tocante à educação, cultura, esporte e lazer, saúde, segurança, trabalho, moradia, meios de comunicação de massa, financiamentos públicos, acesso à terra, à justiça, e outros. O mesmo tipo de solução de inclusão ocorre quando, no título II, capítulo I, a Lei 12.288/2010 traz o direito à saúde da população negra como sendo uma garantia que deve ser provida pelo poder público, através do acesso universal ao SUS. Além disso, destaca que as ações à saúde voltadas para a população negra constituem a Política Nacional de Saúde Integral da População Negra (arts. 6º ao 8º).

Nos conflitos envolvendo comunidades quilombolas no Rio Grande do Sul, esse impulso de sua inclusão na sociedade nacional também é observado em alguns julgados do TRF4.

Nessa linha de inclusão da população quilombola nos direitos nacionais, no ano de 2016, o TRF4 negou a apelação do Estado do Rio Grande do Sul no caso em que policiais militares utilizaram excessiva força policial contra os remanescentes do quilombo Família Silva. Dessa forma, este caso retrata a violência institucional que grupos minoritários enfrentam por parte do próprio Estado. Assim, o Tribunal entendeu que seria caso de responsabilização civil, no sentido de que o Estado deveria indenizar as vítimas em 330 salários mínimos nacionais. Além disso, o Órgão julgador decidiu que a indenização deveria ser instruída com projeto específico que contemplassem a reparação dos danos morais coletivos suportados pela Comunidade Quilombola Família Silva, podendo consistir em medidas que pudessem melhorar as condições de vida, de

subsistência ou de trabalho daquele grupo étnico-racial, ou que melhor sirvissem à preservação da identidade cultural daquela comunidade quilombola.<sup>2</sup>

Também, o TRF4 julgou, em janeiro de 2021, o indeferimento do agravo de instrumento nº 5057821-24.2020.4.04.0000/RS, referente à Ação Civil Pública, com o objetivo de manter a continuidade do funcionamento do Ensino Médio e Técnico da Escola Municipal de Educação Básica Dr. Liberato Salzano Vieira da Cunha, educandário que recebe entre o seu alunato as crianças e adolescentes da Comunidade Remanescente de Quilombo Família Machado, localizada no Bairro Sarandi, na capital gaúcha, contra o recurso proposto pelo Procurador do município de Porto Alegre que declarou que a escola poderia ser fechada por não possuir qualquer linha de trabalho voltado para a população quilombola, sendo as atividades desenvolvidas na instituição idênticas as de quaisquer outras instituições de ensino.<sup>3</sup> O Tribunal considerou que os quilombolas teriam direito a ter acesso a essa escola e que seu fechamento lhes poderia dificultar o direito à educação.

Em outubro de 2017, a desembargadora do TRF4 decidiu pela continuidade do processo licitatório para reforma e melhorias das instalações sanitárias da Comunidade de Remanescentes Quilombolas Cantão das Lombas, de Viamão/RS, de modo a incluir, como responsáveis pelas obras, a União e a FUNASA (órgão do Ministério da Saúde e o município de Viamão (RS)). Neste caso, as 25 famílias da comunidade quilombola estavam sem banheiros, sem água encanada, ocasionando falta de condições sanitárias e falta de dignidade e conforto para os quilombolas, condições desfrutadas por pessoas da sociedade em geral.<sup>4</sup>

Ainda, em outros processo, o TRF4 proferiu acórdão, em maio de 2015, negando provimento ao agravo de instrumento interposto pelo INCRA, sustentando decisão favorável à comunidade quilombola Rincão dos Negros, uma vez que o colegiado entendeu ser injustificada a inércia da Administração Pública para demarcar a área de abrangência do quilombo.<sup>5</sup>

Um certo tom multiculturalista<sup>6</sup>, existe em alguns julgados, e é expresso quando se explicita os direitos culturais a essa população negra, seja em um sentido de acesso à cultura

---

<sup>2</sup> Fonte: TRF4. APELAÇÃO/REEXAME NECESSÁRIO Nº 5043925-95.2013.4.04.7100/RS.

<sup>3</sup> AGRAVO DE INSTRUMENTO Nº 5057821-24.2020.4.04.0000/RS.

<sup>4</sup> AGRAVO DE INSTRUMENTO Nº 5048623-65.2017.4.04.0000/RS.

<sup>5</sup> AGRAVO DE INSTRUMENTO Nº 5012843-35.2015.404.0000/RS.

<sup>6</sup> Semprini (1999) destaca que a segunda fase do multiculturalismo do século XX, nas décadas de 1980 e 1990, afirmava a importância da conexão entre a diversidade social/cultural e a política, acentuando a

[mesmo que essa ainda esteja muito marcada pelo tom de cultura ocidental (arts. 9º e 10º)], mas, mais precisamente, no direito de produção de cultura e também na obrigatoriedade do estudo da história da África e da população negra no Brasil (art. 11º a 16º), na garantia do direito de liberdade religiosa e de sua expressão (art. 23 a 25) e no reconhecimento das sociedades negras, clubes e outras formas de manifestação cultural como sendo patrimônio histórico e cultural, nos termos dos arts. 215 e 216 da CF (art. 17). Foram encontradas 29 decisões monocráticas ou acórdãos no site do TRF4, relacionados ao termo “quilombolas” e ações afirmativas”, no período entre janeiro de 2015 à dezembro de 2020. Sobre os quilombos gaúchos, encontrou-se 19 dessas decisões, sendo que as no âmbito do TRF4 que diziam respeito às cotas raciais e ao direito dos remanescentes quilombolas de frequentar as universidades foram majoritárias, com com 16 julgados, dentre esses 29.

Em Pelotas, município do Rio Grande do Sul, a Universidade Federal de Pelotas (UFPel) havia entrado com ação contra estudantes cotistas autodeclarados pretos ou pardos, especialmente para os cursos de medicina e engenharia. Diante disso, o TRF4 decidiu por negar provimento aos recursos interpostos pela UFPel, de modo que os 10 estudantes, em diferentes processos, tiveram assegurados o direito de frequentar as aulas na universidade, uma vez que, na época do ingresso destes alunos, não havia previsão no edital para que houvesse uma comissão avaliadora de fenotipicidade negra, sendo necessário apenas a autodeclaração étnica. Os Desembargadores entenderam que, nestes casos, seria injusto adotar um critério prejudicial *a posteriori* para esses estudantes, devendo-se preservar a segurança jurídica e o direito adquirido, pois se o edital deixou em aberto a autodeclaração, sem exigir critérios fenotípicos, possibilitou que os candidatos se auto identificassem como negros em razão de ancestralidade.<sup>7</sup>

---

afirmação de identidades e de seu reconhecimento e destacando a proteção do “lugar dos direitos das minorias em relação à maioria” (SEMPRINI, 1999, p. 43). Para além dos direitos de inclusão demandados no primeiro momento do multiculturalismo, a partir nos anos 1960, onde as reivindicações das minorias eram para conquistar direitos sociais e políticos equiparados aos existentes em uma determinada estrutura social e estatal, nesse segundo momento, chamado “momento cultural do multiculturalismo” (dos anos 1990 em diante) a luta passa a ser, também, pelo reconhecimento da diversidade social e cultural expressa na existências de grupos, e em seus movimentos sociais, “estruturados em torno de um sistema de valores comuns, de um estilo de vida homogêneo, de um sentimento de identidade ou pertença coletivos, ou mesmo de uma experiência de marginalização” (SEMPRINI, 1999, p. 44).

<sup>7</sup> APELAÇÃO CÍVEL Nº 5001599-51.2017.4.04.7110/RS; APELAÇÃO/REMESSA NECESSÁRIA Nº 5000328-07.2017.4.04.7110/RS; APELAÇÃO/REMESSA NECESSÁRIA Nº 5000308-16.2017.4.04.7110/RS; AGRAVO DE INSTRUMENTO Nº 5009771-69.2017.4.04.0000/RS; APELAÇÃO/REMESSA NECESSÁRIA Nº 5000264-94.2017.4.04.7110/RS; AGRAVO DE INSTRUMENTO Nº 5005103-55.2017.4.04.0000/RS; AGRAVO DE INSTRUMENTO Nº 5009771-69.2017.4.04.0000/RS; AGRAVO DE INSTRUMENTO Nº 5006281-39.2017.4.04.0000/RS; AGRAVO DE INSTRUMENTO Nº 5005143-37.2017.4.04.0000/RS; AGRAVO DE INSTRUMENTO Nº 5005103-55.2017.4.04.0000/RS;

Em Rio Grande, município do Sul do Rio Grande do Sul, a Defensoria Pública da União impetrou recurso de apelação contra a o processo seletivo de ingressantes quilombolas, sob o fundamento de que os estudantes negros não deveriam ter o acesso à universidade apenas com base em um documento firmado por associação privada. Entretanto, o TRF4 rejeitou a apelação e firmou o entendimento de que a política de cotas não deve vincular as universidades a qualquer critério pré-estabelecido, sendo lhes assegurado: “justamente pela autonomia didático-científica e administrativa o direito de optar pelas regras que melhor se moldem às suas necessidades e se amoldem à realidade local, desde que não afrontem o ordenamento jurídico pátrio.”<sup>8</sup> Portanto, o Tribunal Federal da 4ª Região entendeu que o Edital de Processo Seletivo Específico da FURG à membros da comunidade quilombola, que exige para tal qualificação declaração de liderança da comunidade, não viola a razoabilidade, mas, ao contrário, observa o princípio constitucional e os preceitos de acessibilidade e garantia à educação dos menos favorecidos.

Em junho de 2020, um candidato cotista ao cargo de analista e técnico do Ministério Público da União apelou em face da sentença que negou o seu pedido de provimento ao cadastro de reserva do concurso, na modalidade cota racial. Ocorre que o candidato não passou pelo teste da banca de avaliação racial do concurso, sendo declarado que o candidato “não apresenta características fenotípicas de cotista negro”. O juiz de primeiro grau fundamentou a sua decisão de improvidente da apelação no sentido de que a noção de identidade racial é vaga, dinâmica e imprecisa, pois vive-se em um país multicultural e com ampla miscigenação, de modo que a fotografia do autor não permitia invalidar a decisão da comissão racial da banca examinadora. Ainda, o magistrado proferiu, em sentença, a declaração de que era irrelevante, para o caso, o fato de o autor ter ascendentes negros ou pardos, afirmando que a maioria da população brasileira possuía certos traços ancestrais de origem africana. Além disso, foi citado, na decisão de primeira instância, que:

O critério legal em que se baseou o Estatuto da Igualdade Racial é o da fenotipia, e não o da ancestralidade. A lei é clara ao afirmar que a população negra é formada pelo conjunto de pessoas que se declaram pretas ou pardas. O que valida o uso do privilégio legal é a aparência afrodescendente e não uma alegada ascendência afrodescendente.<sup>9</sup>

O TRF4 seguiu a linha de raciocínio firmado na primeira instância de que as cotas raciais visam, sobretudo, a inclusão de pessoas negras nos espaços educacionais, dada a sua vulnerabilidade social pela condição da discriminação e dos preconceitos raciais. Portanto, o

---

<sup>8</sup> APELAÇÃO CÍVEL Nº 5007428-69.2019.4.04.7101/RS.

<sup>9</sup> APELAÇÃO CÍVEL Nº 5008562-16.2019.4.04.7107/RS.

beneficiário da cota racial deve ser aquele que detenha o fenótipo de negro, não bastando haver a mera ancestralidade.<sup>10</sup>

Por fim, as discussões, nesses julgados, em termos de Pluralismo Jurídico, ainda são bastante escassas. De 2015 para cá não foi registrado nenhum processo que utilizasse o termo “pluralismo jurídico” envolvendo questões quilombolas. Pluralismo jurídico só foi encontrado em 2 decisões do TRF4, ambas do território do Estado do Paraná, nos anos de 2008 e 2013, em que remanescentes de comunidades quilombolas lutavam por seus direitos sobre um território historicamente ocupado por escravos. No processo nº 5005067-52.2013.4.04.0000<sup>11</sup>, o advogado do INCRA, Dr. Ricardo Dantas, evocou norma do ADCT, destacando o pluralismo jurídico:

Cumpramos observar que o art. 68 do ADCT se insere no contexto de constitucionalismo internacional que dá especial relevo para a plurinacionalidade, pluriculturalidade e pluriétnica, colocando em discussão a simultaneidade de tradições culturais no mesmo território, com destaque para o pluralismo jurídico, para a democracia intercultural e para a luta pela igualdade, entendida também como a luta pelo reconhecimento da diferença. Neste cenário de reconhecimento internacional de comunidades com identidades próprias, o Brasil ratificou os termos da Convenção 169 da OIT. A convenção visa proteger comunidades indígenas e povos tribais, o que deve ser entendido como todo grupo que possua características étnico-culturais próprias.” (Dr. Ricardo Dantas).

O segundo caso envolve a decisão monocrática do ano de 2008, em que foi rejeitada a arguição de inconstitucionalidade do Decreto 4.887/2003, evocando-se os ensinamentos do Professor Boaventura de Sousa Santos, ao declarar que a disposição contida no art. 68 do ADCT insere-se em:

uma nova forma de constitucionalismo, no sentido de que plurinacionalidade, a pluriculturalidade, a pluriétnica e a interculturalidade dos países e que põe em discussão, pois, a simultaneidade de tradições culturais no mesmo espaço geográfico, o pluralismo jurídico, a resignificação de direitos coletivos, a democracia intercultural, a territorialidade, a inclusividade cultural e um grau razoável de incertezas e instabilidades”.<sup>12</sup>

Apesar da ausência de decisões judiciais sob o viés do Pluralismo Jurídico, encontrou-se 5 acórdãos ou decisões monocráticas que se relacionavam com o termo “preservação da identidade cultural” e “quilombolas”. Mas destas, apenas duas envolviam temáticas de territorialidade, pelo viés do pluralismo, em comunidades quilombolas do Estado do Rio Grande

<sup>10</sup> APELAÇÃO CÍVEL Nº 5008562-16.2019.4.04.7107/RS.

<sup>11</sup> Fonte: TRF4. Disponível em: [https://jurisprudencia.trf4.jus.br/pesquisa/inteiro\\_teor.php?orgao=1&documento=6416601&termosPesquisados=cXVpbG9tYm9sYXMgJ3BsdXJhbGlzbW8ganVyaWRpY28nIA==](https://jurisprudencia.trf4.jus.br/pesquisa/inteiro_teor.php?orgao=1&documento=6416601&termosPesquisados=cXVpbG9tYm9sYXMgJ3BsdXJhbGlzbW8ganVyaWRpY28nIA==)  
<sup>12</sup> AGRAVO DE INSTRUMENTO Nº 2008.04.00.010160-5/PR.

do Sul. Em 2015, julgou-se apelação cível no TRF4, onde foi interposto recurso contra sentença proferida em ação civil pública, na qual se discutiu sobre o prazo para a conclusão do procedimento administrativo de identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação da área ocupada pela Comunidade Quilombola Beco dos Colodianos, situada no Município de Mostardas, Estado do Rio Grande do Sul. Nesse sentido, o Tribunal acolheu parcialmente o pedido de Apelação, principalmente nas questões relativas à competência e aos prazos. Mas o que importa destacar é que os votos dos relatores convergiram para o entendimento de que a proteção das terras quilombolas é essencial para a preservação da sua cultura, da identidade e tradição.<sup>13</sup>

Ademais, no mesmo ano, o TRF4 negou provimento ao agravo de instrumento interposto contra decisão que deferiu o pedido de ação civil pública em que a parte autora - a comunidade quilombola de Rincão dos Negros, localizada em Rio Pardo/RS - requereu provimento para garantir completa delimitação e titulação da área em que vive a comunidade, reafirmando a titulação pelos princípios da identidade cultural e do direito territorial, e impondo ao Incra e ao Estado a competência para delimitar e demarcar as terras do quilombo Rincão dos Negros.<sup>14</sup> No mesmo sentido, o TRF decidiu sobre o caso do quilombo Rincão dos Caixões.<sup>15</sup>

Pesquisou-se, também, no site do TRF4, processos que constavam, em seus descritivos, os termos de busca “quilombolas e costumes”, sendo encontrado 29 resultados, mas destes, poucos utilizavam a fundamentação da defesa da identidade e dos costumes dos remanescentes quilombolas. Um caso entre o pluralismo e a inclusão foi a da comunidade quilombola dos Alpes, que foi autorizada pelos Desembargadores Federais a utilizarem da “garantia solidária” para financiar as obras de construção habitacional junto à Caixa Econômica Federal, por ter o Tribunal entendido ser impossível a garantia do próprio terreno quilombola para a construção das moradias. Mas a decisão incluiu a União como responsável solidária na disponibilização de recursos necessários às obras. Além disso, o próprio fundamento da apelação serviu para subsidiar o mérito do voto do Desembargador, no sentido de afastar o conceito de quilombo como um mero amontoado de negros fugidos, pois nele, existem também índios, brancos e mestiços, destacando que a nociva política do “branqueamento” retira do negro a opção por ser ele mesmo, recusando-

---

<sup>13</sup> APELAÇÃO CÍVEL Nº 5041219-66.2018.4.04.7100/RS.

<sup>14</sup> APELAÇÃO CÍVEL Nº 5041219-66.2018.4.04.7100/RS.

<sup>15</sup> AGRAVO DE INSTRUMENTO Nº 5033137-11.2015.4.04.0000/RS.

lhe a preservação de sua história, de seus costumes, de suas manifestações religiosas, de sua cultura.<sup>16</sup>

No quilombo de Cambará, localizado no município de Cachoeira do Sul (RS), houve um conflito de propriedade rural, havendo a alegação de ilegalidade no processo de demarcação do território quilombola. Diante disso, a 3ª turma do TRF4 decidiu, por meio de acórdão, afastar a decretação de nulidade do processo de demarcação da região, no sentido de que, neste contexto, o território é muito mais que um espaço físico, sendo local de identidade histórica e cultural. Além disso, o colegiado considerou que o território quilombola corresponde às áreas necessárias à manutenção e à reprodução da vida da comunidade, ou seja, daquelas necessárias ao desenvolvimento físico e cultural do grupo étnico-racial. Além disso, citou-se o art. 2º do Decreto 4.887/03, que estabelece as terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos como sendo aquelas utilizadas para a garantia de sua reprodução física, social, econômica e cultural.<sup>17</sup>

#### **4. CONCLUSÕES**

A partir da análise dos julgados e leis em vigor no Brasil, que se aplicam para regular e amparar direitos de comunidades negras, notadamente de comunidades quilombolas mais tradicionais no Estado do Rio Grande do Sul, percebeu-se que apesar de existirem alguns laivos de Pluralismo Jurídico anunciados nas leis brasileiras, como na Lei 12.288/2010, art. 18 e no Decreto 4.887/03, eles praticamente não têm sido utilizados na garantia do direito dos quilombolas à preservação de suas autonomias jurídicas, políticas, sociabilidade e seus usos e costumes, como preconizaria uma visão de Pluralismo Jurídico Comunitário e Participativo, pois pouco se manifestou nas decisões judiciais envolvendo comunidades quilombolas. Apenas dois julgados foram próximos a ele: o referente ao quilombo de Cambará (Cachoeira do Sul-RS), que afastou a nulidade da demarcação da região, em prol da territorialidade quilombola e sua identidade cultural e uma decisão similar, no caso da comunidade Beco dos Colodianos (Mostardas- RS). O multiculturalismo ficou muito concentrado, também, em ações afirmativas, notadamente, em aspectos de acesso à educação. Os julgados demonstram, assim, uma solução

---

<sup>16</sup> APELAÇÃO CÍVEL Nº 5041816-35.2018.4.04.7100/RS.

<sup>17</sup> APELAÇÃO/REMESSA NECESSÁRIA Nº 5000559-75.2015.4.04.7119/RS.

mais pela inclusão dos quilombolas nos direitos da sociedade ocidental, do que pelo multiculturalismo e pelo pluralismo jurídico, o que pode não atender, ou até atentar, à diversidade social e cultural manifesta nessas comunidades.

### **REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

ALBERNAZ, Renata Ovenhausen; AZEVEDO, Ariston. Pluralização societária e os desafios à administração pública na América Latina. **Soc. estado.**, Brasília, v. 26, n. 2, p. 329-352, Aug. 2011. Available from [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-69922011000200015&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69922011000200015&lng=en&nrm=iso) <https://doi.org/10.1590/S0102-69922011000200015>

ALBERNAZ, Renata Ovenhausen; AZEVEDO, Ariston. A PLURALIDADE DO SOCIAL E O PLURALISMO JURÍDICO: A DISCUSSÃO ACERCA DA ATUAL EMERGÊNCIA DE NOVAS UNIDADES SOCIAIS GERADORAS DE JURIDICIDADE. **Revista Direito, Estado e Sociedade.** v.9 - n.26 - p. 97 a 124 - jan/jun 2005. <https://revistades.jur.pucrio.br/index.php/revistades/article/view/328/300>

ALBERNAZ, Renata Ovenhausen; WOLKMER, Antonio Carlos. As questões delimitativas do direito no Pluralismo Jurídico. **Revista Sequência.** n 57, p. 67-94, dez 2010. Disponível em <https://doi.org/10.5007/2177-7055.2008v29n57p67>

ALMEIDA, Silvio. **Racismo Estrutural.** São Paulo. Editora Jandaíra, 2020.

ARENDT, Hannah. **As origens do totalitarismo.** Tradução de Roberto Raposo. 13. Impressão. 1. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

BALLESTRIN, Luciana. América Latina e o giro decolonial. **Rev. Bras. Ciênc. Polít.** [online]. 2013, n.11, pp.89-117. ISSN 0103-3352. <https://doi.org/10.1590/S0103-33522013000200004>

D'ADESKY, Jacques. **Pluralismo étnico e multiculturalismo.** Racismos e antiracismos no Brasil. Rio de Janeiro: Palas editora, 2006.

DWORKIN, Ronald. **O império do direito.** Tradução de Jefferson Luiz Camargo. 2 ed. São Paulo: Martins Fontes, 2007.

MIGNOLO, Walter. D. Colonialidade: o lado mais escuro da modernidade. **Revista Brasileira de Ciências Sociais,** 32(94). 2017. Disponível em <https://doi.org/10.17666/329402/2017>

SEMPRINI, Andreas. **Multiculturalismo.** Tradução Laureano Pelegrin, Bauru, SP: EDUSC, 1999.

SOUZA, Jessé de. **A Elite do Atraso.** Rio de Janeiro (RJ), Editora Estação Brasil, 2019.

WOLKMER, Antônio Carlos. **Introdução ao pensamento jurídico crítico.** 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2015. \_\_\_\_\_.



\_\_\_\_\_. **Pluralismo jurídico.** Fundamentos de uma nova cultura no Direito. 2. ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2017.

FERES JÚNIOR, João & POGREBINSCHI, Thamy. **Teoria Política Contemporânea: uma Introdução.** Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

FUNDAÇÃO CULTURAL PALMARES (FCP), site institucional disponível em: [http://www.palmares.gov.br/?page\\_id=95](http://www.palmares.gov.br/?page_id=95).