



UERJ Direitos

Clínica de Direitos Fundamentais  
da Faculdade de Direito da UERJ



**EXCELENTÍSSIMO SENHOR MINISTRO DO SUPREMO TRIBUNAL  
FEDERAL MARCO AURÉLIO MELLO, RELATOR DA ADPF n° 742**

**EDUCAFRO – Educação e Cidadania de Afrodescentens e Carentes**, projeto social coordenado pelo Frade Francisco David Raimundo Santos, em religião Frei David Raimundo Santos, Ordem dos Frades Menores, brasileiro, portador da carteira de identidade n° 52.480.619-6, expedida pelo SSP-SP e inscrito no CPF sob o n° 317.515.207-49, mantido pela associação civil sem fins lucrativos FRANCISCO DE ASSIS: Educação, Cidadania, Inclusão e Direitos Humanos (“Faecidh”), inscrita no CNPJ sob o n° 10.621.636/0001-04, reconhecida como organização da sociedade civil brasileira pela Organização dos Estados Americanos – OEA, através do ato CER/DIA/537 de 15/11/2011, com sede na Rua Riachuelo, 342, Centro, CEP n° 01007-000, Cidade e Estado de São Paulo, telefone n° (11) 3106-3411 (**Doc. 1**), neste ato representada por seu Diretor Presidente, e a **CLÍNICA DE DIREITOS FUNDAMENTAIS DA FACULDADE DE DIREITO DA UNIVERSIDADE DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO – CLÍNICA UERJ DIREITOS**, com endereço à Rua São Francisco Xavier, 524, 7° andar, Maracanã, Rio de Janeiro, RJ, CEP 20550-013 (**Doc. 2**), vêm, por seus advogados abaixo assinados (procurações em anexo), com fundamento no art. 7º, § 2º, da Lei n° 9.868/1999, bem como no art. 138, *caput*, do Novo Código de Processo Civil, requerer a sua admissão, na qualidade de **AMICI CURIAE**, nos autos do processo em epígrafe, pelas razões e para os fins adiante expostos.



UERJ Direitos

Clínica de Direitos Fundamentais  
da Faculdade de Direito da UERJ



– I –

## INTRODUÇÃO

1. A presente ADPF, proposta pela Coordenação Nacional de Articulação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas – CONAQ, em conjunto com os partidos PSB, PSOL, PCdoB, REDE e PT, tem por objetivo sanar as múltiplas violações a preceitos fundamentais da Constituição praticadas pelo Poder Executivo Federal, por meio de atos comissivos e omissivos, na contenção dos impactos da pandemia do Covid-19 sobre a população quilombola. O Governo abandonou-a à própria sorte.

2. A situação é gravíssima. É verdade que os quilombos lidam com a omissão e o abandono estatal há muito tempo. Sua condição histórica de vulnerabilização, impulsionada pelo racismo que estrutura a sociedade brasileira, pode ser verificada nos levantamentos que estimam baixíssima renda, ausência de saneamento básico e inacessibilidade a serviços de saúde, dentre outros dados. Trata-se de inequívoca demonstração da imensa desigualdade a que estão submetidas tais populações.

3. Entretanto, o quadro se agravou de maneira significativa recentemente. Primeiro, pela chegada ao poder de mandatário abertamente refretário aos direitos das comunidades quilombolas, cuja promessa de campanha se baseou em inviabilizar o acesso ao bem mais importante para esses povos tradicionais: a terra. E, depois, pela emergência da crise sanitária global, causada pela pandemia do coronavírus. Com sua assustadora capacidade de disseminação, seus efeitos ainda desconhecidos e frente à pendência de tratamento efetivo, a doença vem espalhando a morte ao redor do mundo, com impactos comprovadamente mais fortes sobre grupos vulneráveis, como é a população negra quilombola.

4. A combinação desses dois movimentos é absolutamente perigosa. Com o abandono do Estado, tais grupos estão à deriva, sem recursos ou orientação para combater o Covid-19. A cada dia que passa, a doença se alastra de maneira descontrolada, em



virtude da omissão consciente do Governo Federal. A perspectiva é sombria. Por isso, a presente ADPF requer, dentre outras medidas, a elaboração e implementação de um “Plano Nacional de Combate aos Efeitos da Pandemia de Covid-19 nas Comunidades Quilombolas”, semelhante ao determinado por esta Corte na ADPF 709 para a proteção das populações indígenas. Naquela oportunidade, o STF pode verificar o absoluto descompromisso governamental com a defesa dos povos tradicionais.

5. Nesse contexto, a EDUCAFRO e a Clínica UERJ Direitos requerem seu ingresso no feito como *amici curiae*, para que possam auxiliar o Supremo Tribunal Federal no equacionamento desta questão, sem prejuízo de posterior manifestação, mais completa e abrangente.

– II –

## **DA ADMISSÃO DA EDUCAFRO E DA CLÍNICA UERJ DIREITOS COMO *AMICI CURIAE***

6. A participação dos *amici curiae* no âmbito do processo constitucional se liga à promoção de dois objetivos de máxima importância. Além de fortalecer a legitimidade democrática da jurisdição constitucional, tornando-a mais plural e permeável aos influxos argumentativos provenientes da sociedade civil, o instituto permite que os magistrados tomem contato com novas razões e com diferentes pontos de vista, o que tende a enriquecer os debates judiciais, abrindo à Corte a possibilidade de proferir decisão não apenas mais legítima, como também melhor e mais bem informada sobre o tema em discussão.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Cf. Peter Häberle. *Hermenêutica constitucional: a sociedade aberta dos intérpretes da Constituição – contribuição para a interpretação pluralista e “procedimental” da Constituição*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1997.



UERJ Direitos

Clínica de Direitos Fundamentais  
da Faculdade de Direito da UERJ



7. Este próprio Supremo Tribunal Federal vem louvando o papel fundamental que a intervenção do *amicus curiae* exerce sobre a prestação jurisdicional, especialmente na seara constitucional. Veja-se, a propósito, o seguinte trecho de decisão do Min. Gilmar Mendes:

*“Essa fórmula procedimental constitui um excelente instrumento de informação para a Corte Suprema. Não há dúvida, outrossim, de que a participação de diferentes grupos em processos judiciais de grande significado para toda a sociedade cumpre uma função de integração extremamente relevante no Estado de Direito.*

[...]

*Ao ter acesso a essa pluralidade de visões em permanente diálogo, este Supremo Tribunal Federal passa a contar com os benefícios decorrentes dos subsídios técnicos, implicações político-jurídicas e elementos de repercussão econômica que possam vir a ser apresentados pelos ‘amigos da Corte’. Essa inovação institucional, além de contribuir para a qualidade da prestação jurisdicional, garante novas possibilidades de legitimação dos julgamentos do Tribunal no âmbito de sua tarefa precípua de guarda da Constituição.*

[...]

*Entendo, portanto, que a admissão de *amicus curiae* confere ao processo um colorido diferenciado, emprestando-lhe caráter pluralista e aberto, fundamental para o reconhecimento de direitos e a realização de garantias constitucionais em um Estado Democrático de Direito.”<sup>2</sup>*

8. Atenta a esses objetivos, a Lei n° 9.868/1999 disciplinou a intervenção dos *amici curiae* nas ADIs e nas ADCs, estabelecendo, em seu art. 7º, § 2º, dois requisitos para a sua admissão: (i) “a relevância da matéria” e (ii) “a representatividade adequada”.<sup>3</sup> Não é difícil verificar que os dois requisitos estão presentes neste caso, justificando, dessa forma, a admissão da EDUCAFRO e da CLÍNICA UERJ DIREITOS como *amici curiae*.

---

<sup>2</sup> STF. ADI n° 2.548, Decisão Monocrática, Rel. Min. Gilmar Mendes, DJ 24.10.2005.

<sup>3</sup> O mesmo se extrai do art. 138, *caput*, do Novo Código de Processo Civil, que previu, como requisitos para a regular intervenção desses sujeitos processuais, “a relevância da matéria, a especificidade do tema objeto da demanda ou a repercussão social da controvérsia” e “a representatividade adequada”.



9. Por um lado, a matéria é extremamente relevante, pois se trata de ação constitucional que envolve diretamente as medidas necessárias à sobrevivência da população quilombola durante a crise sanitária e econômica causada pelo coronavírus, afetando, por consequência, direitos fundamentais de grupo vulnerável, tais como os direitos à vida e à segurança.

10. Por outro lado, não pode haver dúvida sobre a **representatividade das entidades para tratar da questão quilombola**.<sup>4</sup> A EDUCAFRO, afinal, cuida-se de projeto social reconhecido nacionalmente,<sup>5</sup> com atuação desde 1986, voltado à defesa ampla e irrestrita dos mais diversos direitos da população negra, em geral, e da quilombola, no particular.

11. De acordo com o seu próprio estatuto (**Doc. 1**), a instituição tem como missão “*melhorar vidas por meio da educação, da igualdade social, étnica e pela valorização dos direitos humanos*” (art. 2º), pela garantia de proteção “*aos excluídos, aos despossuídos, a todos que têm sede de de Justiça*” e para “*erradicar a pobreza e a marginalização, reparar as desigualdades sociais, étnicas e promover o bem sem preconceitos de origem, credo, cor e raça*” (art. 3º).

12. Nesse sentido, a “*participação da entidade como Amicus Curiae nos temas e processos judiciais que guardem relação com a missão institucional da Faecidh*” (art. 3º, XXII) é modalidade de atuação específica, que se coaduna com a proposta mais ampla de “*promover políticas, ações práticas e parcerias que tenham como objetivo **melhorar as condições de saúde da população negra e pobre em geral***” (art. 3º, IV). E este é o exato objetivo da presente ADPF.

---

<sup>4</sup> Cf., por exemplo, EDUCAFRO. “[Quilombos do Maranhão: História, luta e resistência](#)”; e EDUCAFRO. “[Universitários quilombolas realizam bate papo](#)”.

<sup>5</sup> Nesse sentido, registre-se que a EDUCAFRO recebeu o Prêmio Darcy Ribeiro de Educação 2003, concedido pela Câmara dos Deputados, e o Prêmio Nacional dos Direitos Humanos 2006, atribuído pela Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República. Sobre o tema, cf., ainda, Jornal Educafro. “[História](#)”.



13. A atuação da EDUCAFRO é ampla. Volta-se prioritariamente para a garantia do *“acesso da população afro-brasileira a todos os bens necessários a uma vida digna, em igual condição entre as diferentes etnias que compõem este país”* (art. 3º, §2º). Por um lado, isso significa o enfrentamento contínuo às mais diversas forças que se articulam para a subjugação da população negra. Por outro, e a partir da resolução dos gargalos estruturais que naturalizam a desigualdade racial brasileira, a EDUCAFRO busca a inclusão de pessoas negras por meio da educação, *“com a finalidade de possibilitar empoderamento e mobilidade social para a população pobre e afro-brasileira”*.<sup>6</sup>

14. Tal estratégia encontra-se delimitada em seu Estatuto. Ao eleger a *“vocação ativista e o engajamento social em todas as esferas da sociedade”* como *“instrumento de transformação social”* (art. 3º, XXI), a EDUCAFRO estabelece dentre seus objetivos a *“luta por regulamentação e reconhecimento de direitos constitucionais ainda não implementados”* (art. 3º, XII), a *“promoção da arte e cultura popular, afro-brasileira e indígena”* (art. 3º, XIV) e a promoção de *“programas e políticas de combate a todas as formas de discriminação e preconceito em todas as áreas da sociedade”* (art. 3º, XVII) e *“de políticas de emprego e renda, com valorização e condição de igualdade de acesso para as diferentes etnias”* (art. 3º, XVIII). O campo de atuação é vasto e complexo, sem dúvidas, mas a metodologia não poderia ser diferente. É o que o combate ao racismo brasileiro exige.

15. Para concretizar essa missão institucional, a EDUCAFRO busca a mobilização da sociedade civil, por meio do monitoramento de políticas e de projetos de lei, e da participação no debate público e em espaços institucionais de construção de políticas e de tomada de decisões, como é o caso deste Supremo Tribunal Federal.

---

<sup>6</sup> Cf. EDUCAFRO, [“Conheça a Educafro”](#).



UERJ Direitos

Clínica de Direitos Fundamentais  
da Faculdade de Direito da UERJ



16. Nessa seara, inclusive, a EDUCAFRO tem apresentado atuação robusta, decisiva e consistente, com o fornecimento de informações relevantes para a resolução de controvérsias constitucionais trazidas à Suprema Corte, todas relacionadas com a promoção da igualdade racial. Foi o caso, por exemplo, da ADPF nº 186 e da ADC nº 41, que trataram das ações afirmativas para inclusão de negros no ensino superior e nos serviços públicos, respectivamente. Atualmente, a entidade participa na ADPF nº 635, cujas medidas até o momento salvaram centenas de vidas negras nas favelas do Rio de Janeiro.<sup>7</sup>

17. E a participação não se restringe ao STF. Recentemente, a EDUCAFRO – por intermédio de seu presidente, Frei David – participou da reunião pública convocada pelo CNJ para pensar medidas eficientes de promoção da igualdade racial na magistratura.<sup>8</sup> Além disso, foi dela que partiu, em conjunto com a Dep. Fed. Benedita da Silva, a consulta ao TSE que discutiu a reserva de recursos para candidaturas negras. Em virtude da liminar deferida pelo Min. Ricardo Lewandowski,<sup>9</sup> tais incentivos passaram a valer desde já para as eleições de 2020. Trata-se, evidentemente, de grande avanço para a população afrobrasileira, cuja articulação original perpassou pela EDUCAFRO.

18. Por fim, vale registrar que a EDUCAFRO é representada, na presente ação, pela **Clínica de Direitos Fundamentais da Faculdade de Direito da Universidade do Estado do Rio de Janeiro – Clínica UERJ Direitos**, formada por integrantes do corpo discente e docente da graduação e da pós-graduação da Faculdade de Direito da UERJ.

19. A Clínica UERJ Direitos atua fornecendo instrumentos teóricos e práticos para a promoção e defesa dos direitos fundamentais no Brasil, a partir de um diálogo entre

---

<sup>7</sup> Caio Sartori. “[Proibição de operações reduz mortes em favelas do Rio durante pandemia](#)”. Estadão, 03/08/2020.

<sup>8</sup> Cf. CNJ. “[Debatedores dão contribuições para efetivação das cotas raciais na Justiça](#)”, 19/08/2020.

<sup>9</sup> Atualmente, a liminar encontra-se em julgamento virtual para referendo do Plenário, com votos favoráveis dos Min. Roberto Barroso, Edson Fachin e Alexandre de Moraes, que acompanharam o relator.



a comunidade acadêmica e a sociedade civil. A iniciativa se insere no compromisso histórico da UERJ com a defesa e promoção dos direitos fundamentais e com a construção de um ambiente acadêmico plural e democrático, tendo na sua bem-sucedida experiência com as ações afirmativas um exemplo emblemático nesse sentido.

20. Suas finalidades institucionais (Doc. 2) são, entre outras: contribuir para a ampliação da proteção aos direitos fundamentais no Brasil; apoiar a sociedade civil em ações relacionadas aos direitos fundamentais, mediante a prestação de assessoria jurídica especializada em litígios estratégicos; e proporcionar aos alunos da graduação e da pós-graduação da Faculdade de Direito da UERJ vivência prática em atividades jurídicas relativas à proteção de direitos fundamentais.

21. Assim como a EDUCAFRO, a Clínica também tem atuação destacada em defesa dos direitos humanos. Dentre os diversos casos de que participa no Supremo, pode-se citar a assessoria aos Arguentes na já citada ADPF 709, em defesa de populações indígenas, e na ADPF 347, também sob relatoria do ilustre Min. Marco Aurélio, na qual se reconheceu o estado de coisas inconstitucional dos presídios. Como *amicus curiae*, atuou recentemente na ADI 6362, que discutiu as requisições administrativas no contexto da crise sanitária do coronavírus.

22. Assim, estão presentes os requisitos para a admissão da EDUCAFRO e da CLÍNICA UERJ DIREITOS como *amici curiae* na ADPF nº 742.

– III –

### **DO CABIMENTO DA ADPF nº 742**

23. Não há dúvidas de que estão presentes, no caso da ADPF nº 742, os requisitos de admissibilidade da arguição de descumprimento de preceito fundamental, previstos na Lei nº 9.882/1999, a saber: **(i)** a presença de lesão ou ameaça de lesão a preceito





fundamental, (ii) causada por ato do Poder Público, e (iii) a inexistência de outro instrumento apto a sanar essa lesão ou ameaça (subsidiariedade). Senão, vejamos.

24. Não há definição legal para a locução “preceito fundamental”. Existe, todavia, sólido consenso doutrinário e jurisprudencial no sentido de que, nessa categoria, figuram os princípios, os direitos e as garantias fundamentais.<sup>10</sup> Nesse sentido, conforme já se adiantou, a postura do Governo Federal no combate aos impactos da pandemia do coronavírus sobre as populações quilombolas viola diretamente uma série de princípios e direitos que consistem em verdadeiros preceitos fundamentais, tais como a dignidade da pessoa humana, os direitos à vida e à segurança e o direito à igualdade. Ademais, cuida-se de ação que impugna atos comissivos e omissivos do Governo Federal, que inclusive deixa de cumprir norma editada pelo Poder Legislativo.

25. Do mesmo modo, não há, na esfera do controle concentrado de constitucionalidade, outro mecanismo processual capaz de solucionar as inconstitucionalidades subjacentes a esta hipótese, a não ser a ADPF. Isso porque se impugna, na ação ora em exame, a atuação concreta da Administração Pública, e não a produção normativa do Estado, o que portanto não pode ser questionado por qualquer outra ação do controle concentrado.<sup>11</sup> Resta, assim, igualmente satisfeito o requisito da subsidiariedade, previsto no art. 4º, § 1º, da Lei nº 9.882/1999.

26. Dessa maneira, uma vez presentes todos os pressupostos de admissibilidade das arguições de descumprimento de preceito fundamental, é certo que a ADPF nº 742 é cabível e, por isso, deve ser conhecida por esta Corte.

---

<sup>10</sup> Cf. Gilmar Ferreira Mendes e Paulo Gustavo Gonet Branco. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 1267-1269; e Luís Roberto Barroso. *O Controle de Constitucionalidade no Direito Brasileiro: exposição sistemática da doutrina e análise crítica da jurisprudência*. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 562-563.

<sup>11</sup> Cf., e.g., STF. ADPF nº 709, Tribunal Pleno, Rel. Min. Roberto Barroso, julg. 05/08/2020.



UERJ Direitos

Clínica de Direitos Fundamentais  
da Faculdade de Direito da UERJ



– IV –

## AS COMUNIDADES QUILOMBOLAS E A CRISE DO CORONAVÍRUS

27. O avanço do coronavírus impôs ao mundo a maior crise sanitária do último século. Em pouquíssimo tempo, a vida foi interrompida pelo necessário afastamento das relações sociais. Máscaras tornaram-se itens de uso obrigatório para conter a disseminação da doença, mas ainda assim os gráficos de mortes subiram em velocidade assustadora. O resultado se vê nos números totais: até o momento, são 1 milhão de óbitos no planeta, 142 mil deles no Brasil.<sup>12</sup>

28. Há, no entanto, quem tenha optado pela negação da realidade. Desde a confirmação do primeiro caso no país, no final de fevereiro, o Presidente da República, Sr. Jair Messias Bolsonaro, vem se empenhando para incentivar aglomerações e desestimular o uso de equipamentos de proteção. Afinal, não “é coveiro” nem precisa atuar contra “essa gripezinha”, como disse em diversas oportunidades.<sup>13</sup>

29. A postura irresponsável no tratamento da pandemia se soma ao posicionamento discriminatório escancaradamente assumido contra a população quilombola. Vale lembrar que, à época da campanha eleitoral, Jair Bolsonaro prometeu “não demarcar 1 centímetro de terra para reserva indígena ou quilombola”, além de ter comparado tais povos tradicionais a animais, pesando-os em arrobas e afirmando que não serviriam para nada.<sup>14</sup>

---

<sup>12</sup> Cf. G1. “[Mundo ultrapassa a marca de 1 milhão de mortos por Covid-19, diz universidade](#)”, 28/09/2020.

<sup>13</sup> Cf. Pedro Henrique Gomes. “[‘Não sou coveiro, tá?’, diz Bolsonaro ao responder sobre mortos por coronavírus](#)”. G1, 20/04/2020; Ricardo Brito. “[Bolsonaro volta a se referir ao coronavírus como gripezinha, critica governadores e gera reação](#)”. UOL, 24/03/2020.

<sup>14</sup> Cf. Congresso em foco. “[Bolsonaro: ‘Quilombola não serve nem para procriar’](#)”, 05/04/2017.



30. Suas promessas tomaram forma com a indicação de Sérgio Camargo para a presidência da Fundação Cultural Palmares. A autarquia é responsável por emitir certidões de reconhecimento das comunidades remanescentes de quilombos, etapa necessária para que o INCRA proceda à titulação dessas terras. No entanto, desde que assumiu, o número de certificações diminuiu consideravelmente. Se em 2017 e em 2018 a Palmares emitiu 133 e 166 certificados, respectivamente, na nova gestão foram emitidas somente 70 certificações em 2019 e 18 em 2020.<sup>15</sup> Trata-se da menor série dos últimos 17 anos.<sup>16</sup>

31. Essa postura reflete na administração pública e impacta desproporcionalmente os povos tradicionais. A deficiência da atuação federal, aliás, já foi questionada frente ao Supremo na ADPF 709, no contexto das populações indígenas. Em 05/08/2020, a Suprema Corte referendou a liminar do relator Min. Roberto Barroso, que, dentre outras medidas, determinou a elaboração de Plano de Enfrentamento e Monitoramento da Covid-19 para os Povos Indígenas.

32. Em sua cautelar, o Min. Barroso invocou a jurisprudência pacífica do STF, segundo a qual devem incidir os **princípios da precaução e da prevenção** quando estejam em jogo os direitos à vida e à saúde, em decorrência dos art. 196 e 225, CF/88. Lembrou o Ministro que, “[e]m caso de dúvida, devem-se adotar as medidas mais protetivas de que se disponha e vedar aquelas cuja segurança seja incerta”. Tal entendimento consolidado já havia sido bem sintetizado nas palavras da Min. Cármen Lúcia no julgamento da ADPF nº 101, quando registrou:

*O princípio da precaução vincula-se, diretamente, aos conceitos de necessidade de afastamento de perigo e necessidade de dotar-se de segurança os procedimentos adotados para garantia das gerações futuras, tornando-se efetiva a sustentabilidade ambiental das ações*

<sup>15</sup> Cf. [dados oficiais](#) da Fundação Cultural Palmares. Acesso em 25/09/2020.

<sup>16</sup> Cf. Nataly Simões. “[Fundação Cultural Palmares certificou apenas cinco quilombos em 2020](#)”. Jornal AlmaPreta, 04/06/2020.



*humanas. Esse princípio torna efetiva a busca constante de proteção da existência humana, seja tanto pela proteção do meio ambiente como pela garantia das condições de respeito à sua saúde e integridade física, considerando-se o indivíduo e a sociedade em sua inteireza.*

*Daí porque não se faz necessário comprovar risco atual, iminente e comprovado de danos que podem sobrevir pelo desempenho de uma atividade para que se imponha a adoção de medidas de precaução ambiental. Há de se considerar e precaver contra riscos futuros, possíveis, que podem decorrer de desempenhos humanos. Pelo princípio da prevenção, previnem-se contra danos possíveis de serem previstos. Pelo princípio da precaução, previnem-se contra riscos de danos que não se tem certeza que não vão ocorrer.<sup>17</sup>*

33. No caso dos quilombolas, a atuação cautelosa também se justifica. Afinal, o próprio Estado brasileiro reconheceu sua “*situação de extrema vulnerabilidade e, portanto, de alto risco*” no art. 2º da Lei nº 14.021/2020, a merecer ações específicas de enfrentamento da pandemia. A norma determina a garantia da segurança alimentar e nutricional desses grupos (art. 9º, *caput*), bem como a disponibilização de remédios (art. 9º, §1º), itens de proteção individual (art. 9º, §2º), cestas básicas (art. 9º, §3º) e ampliação emergencial do apoio por profissionais de saúde (art. 15, II), dentre outras medidas.

34. O Congresso foi além e derrubou os vetos do Presidente, impondo, por exemplo, o acesso universal à água potável (art. 5º, I), distribuição gratuita de materiais de higiene (art. 5º, II), além da inclusão das comunidades quilombolas certificadas pela Fundação Palmares no Programa Nacional de Reforma Agrária (art. 9º, §5º). Embora prevista no papel, porém, a lei não tem sido implementada na realidade, o que justifica a presente ADPF.

35. Os dados da pandemia confirmam a necessidade de tratamento particularizado. Como informa o *Observatório da Covid-19 nos Quilombos*, gerido pela CONAQ e pelo Instituto Socioambiental, a taxa de mortalidade das populações

---

<sup>17</sup> STF, ADPF 101, Tribunal Pleno, Min. Rel. Cármen Lúcia, julg. 24/06/2009, DJe 04/06/2012.



quilombolas, atualmente em 3,63%, é 17% superior à média nacional, que se fixou em 3%.<sup>18</sup> Informações oficiais mais precisas poderiam indicar um número ainda maior, e, nesse ponto, a própria necessidade de criar um mecanismo de acompanhamento independente revela, por si só, a enorme omissão governamental quanto ao tema.

36. A postura de abandono estatal não surpreende, porém, já que a população quilombola é historicamente ignorada pelo Poder Público. Em verdade, o processo de formação dos quilombos remete justamente à resistência contra a atuação estatal de perseguição à população negra escravizada e a seus descendentes.<sup>19</sup> Como pontua Ilka Boaventura Leite, a expressão “comunidade remanescente de quilombos”, prevista no art. 68, ADCT, CF, “[a]lém de descrever um amplo processo de cidadania incompleto, veio também sistematizar um conjunto dos anseios por ações em políticas públicas visando reconhecer e garantir os direitos territoriais dos descendentes dos africanos capturados, aprisionados e escravizados pelo sistema colonial português”.<sup>20</sup>

37. Essa relação historicamente conflituosa impacta, inclusive, na produção de informações públicas. Vale notar que, diferentemente da população indígena, a respeito de quem a produção de dados oficiais iniciou-se em 1872, antes mesmo da criação do IBGE, a comunidade quilombola jamais foi alvo de qualquer contabilização por parte do

---

<sup>18</sup> A taxa de mortalidade das populações quilombolas foi calculada com os dados da CONAQ, vez que são as únicas informações disponíveis sobre esse grupo. Já a taxa de mortalidade nacional, conforme os dados oficiais disponíveis em 23/09/2020, encontra-se na marca de 3%, consideradas as 139.065 mortes e as 4.627.780 contaminações confirmadas. A mortalidade dos quilombolas é, portanto, 17% maior que a média nacional. Cf. CONAQ e ISA, [Observatório da Covid-19 nos Quilombos](#). Dados atualizados em 23/09/2020.

<sup>19</sup> Para um panorama da luta quilombola, cf. Bárbara Oliveira Souza. *Aquilombar-se: Panorama Histórico, Identitário e Político do Movimento Quilombola Brasileiro*. Dissertação de Mestrado em Antropologia Social, Universidade de Brasília, 2008.

<sup>20</sup> Ilka Boaventura Leite. “O projeto político quilombola: desafios, conquistas e impasses atuais”. In: *Revista Estudos Feministas*, vol. 16, nº 3, Florianópolis, Sept./Dec. 2008. O conceito legal, por sua vez, encontra-se no art. 2º do Decreto 4.887/03, que identifica os remanescentes das comunidades dos quilombos como “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”.



Estado brasileiro.<sup>21</sup> A inclusão no censo nacional está prevista somente para o ano que vem.

38. Até o momento, só há os dados preliminares de 2019, ofertados antecipadamente pelo IBGE em razão do covid-19, que apontam a existência de 5.972 localidades quilombolas, distribuídas em 1.674 municípios do país – isto é, o dobro de municípios em que se encontram povos indígenas (828).<sup>22</sup> A estimativa se aproxima dos dados produzidos pela CONAQ, que indicam a existência de 6.300 comunidades quilombolas.<sup>23</sup>

39. A pandemia, portanto, só acentua as violências históricas por que passam as comunidades tradicionais.<sup>24</sup> O relatório “Quilombos e Quilombolas na Amazônia: os desafios para o (re)conhecimento” explicita a desigualdade profunda e o estilo de vida próprio que marcam essas populações: 67% delas têm renda familiar de até 1 salário mínimo – proveniente, na metade dos casos, da agricultura. A segunda maior fonte de renda são os benefícios governamentais, citados por 31% das famílias.<sup>25</sup>

40. Há, ademais, a dificuldade de quilombos acessarem saneamento básico e o sistema de saúde, por exemplo. CONAQ e Ecam estimam que 30% das residências quilombolas não possuem qualquer mecanismo de tratamento de água, índice considerado alarmante. Já os locais de atendimento do SUS, por sua vez, revelam-se muitas vezes

---

<sup>21</sup> Cf. Alexandre Barros. “[Contra Covid-19, IBGE antecipa dados sobre indígenas e quilombolas](#)”. Agência IBGE, 24/04/2020.

<sup>22</sup> Cf. IBGE. *Base de Informações Geográficas e Estatísticas sobre os indígenas e quilombolas para enfrentamento à Covid-19*. Volume Especial, Rio de Janeiro, 2020, p. 16.

<sup>23</sup> Cf. Camilo Rocha. “[A covid-19 nos quilombos. E a cobrança por ações do governo](#)”. Nexo Jornal, 14/09/2020.

<sup>24</sup> Para um resumo desses impactos, cf. Beatriz Sanz. “[Como o coronavírus está afetando as comunidades quilombolas](#)”. UOL Ecoa, 13/06/2020.

<sup>25</sup> Cf. Katia dos Santos Penha, Givânia Maria Silva, Meline Cabral Machado (org.). *Quilombos e quilombolas na Amazônia: os desafios para o (re)conhecimento*. Brasília: ECAM/ CONAQ, 2020, p. 59-60. Disponível em < <http://ecam.org.br/wp-content/uploads/2020/06/Quilombos-e-Quilombolas-na-Amaz%C3%B4nia-Os-Desafios-para-o-re-conhecimento.pdf>>.



inacessíveis por conta da distância, principalmente quando se considera a população quilombola mais idosa.<sup>26</sup> E a situação se agravou a partir de 2016, quando, com as alterações na Estratégia Saúde da Família, agentes do Estado deixaram de ir ao encontro dessas pessoas dentro de suas comunidades.<sup>27</sup>

41. Assim, a situação de vulnerabilidade social crônica é agravada pelos efeitos socioeconômicos da pandemia. Com a necessidade de isolamento social e a consequente diminuição – ou mesmo paralisação – das atividades, muitos grupos quilombolas perderam seus meios de obtenção de renda. O distanciamento acarretou a suspensão de contratos de entregas de alimentos, das feiras e do turismo de base comunitária, trazendo inegável risco à segurança alimentar dessas comunidades.<sup>28</sup>

42. Os tipos de dificuldades trazidas pelo contexto atual foram resumidas pelos próprios quilombolas, em produção coletiva para denúncia dos impactos da pandemia sobre as populações tradicionais, disponível no site da Superintendência de Inclusão, Políticas Afirmativas e Diversidade da UFPR. Veja-se:

*“Diante da pandemia, as comunidades quilombolas estão criando estratégias de prevenção e discutindo com órgãos governamentais e não governamentais medidas de proteção e cuidados básicos. As principais demandas são: o fornecimento de cestas básicas; o acesso a renda básica emergencial; o abastecimento de água nas localidades onde o mesmo é inexistente ou irregular; implementação de ações emergenciais de acesso à saúde; à assistência social; a itens de higienização; a informações sobre a prevenção; as providências a serem adotadas em caso de contaminação; distribuição de kits de*

---

<sup>26</sup> Razões similares levaram o TCU a considerar a população quilombola como um dos grupos sob risco de ser indevidamente excluído do acesso ao Auxílio Emergencial. O tema foi objeto de análise no 1º e no 3º relatório de acompanhamento das medidas emergenciais implementadas em razão do coronavírus. Cf. TCU, TC 016.827/2020-1, Acórdão nº 1428/2020, Plenário, Rel. Bruno Dantas, julg. 03/06/2020, p. 28; e TCU, TC 016.827/2020-1, Acórdão nº 2282/2020, Plenário, Rel. Bruno Dantas, julg. 26/08/2020, p. 38.

<sup>27</sup> Cf. Escola Nacional de Saúde Pública. “[Racismo e abandono do Estado afetam quilombolas na luta contra a Covid-19](#)”, 06/07/2020.

<sup>28</sup> Cf. Adriana Ferreira, Isabela Cruz, Jeferson Pereira, Rafaela Miranda, Rosana Rodrigues de Paula, Judit Gomes da Silva. “[Desafios e estratégias de comunidades quilombolas frente a COVID-19](#)”. SIPAD, 2020.



*alimentação para os estudantes que têm, no momento, as aulas suspensas; promover o acesso seguro de quilombolas às agências bancárias para o saque do Bolsa Família, por vezes localizadas a quilômetros de distância dos seus territórios; vacinação contra a gripe de forma eficiente e sem que estes sejam expostos à aglomerações em filas e transporte público.*<sup>29</sup>

43. Por fim, note-se que a omissão histórica com relação às comunidades quilombolas, potencializada agora pela orientação política dos mandatários de ocasião e pela emergência da crise sanitária, revela faceta do **racismo estrutural** que permeia a sociedade. Na síntese de Sílvio Almeida, esse é o produto do funcionamento normal das dinâmicas sociais e de suas instituições, pois o racismo, “*como processo histórico e político, cria as condições sociais para que, direta ou indiretamente, grupos racialmente identificados sejam discriminados de forma sistemática*”.<sup>30</sup>

44. Tal realidade já foi amplamente reconhecida pelo Supremo Tribunal Federal, notadamente no julgamento da ADC nº 41. Ao analisar a constitucionalidade da reserva de vagas para negros em concursos públicos, a Corte justificou expressamente que a política de ação afirmativa “*se funda na necessidade de superar o racismo estrutural e institucional ainda existente na sociedade brasileira*”.<sup>31</sup> Da mesma forma, o ponto também foi abordado no julgamento da ADI nº 3239, especificamente quanto à população quilombola. Em seu voto, o Min. Edson Fachin registrou:

*essas comunidades [quilombolas] eram invisíveis ao ordenamento jurídico até a Assembleia Constituinte que originou o texto constitucional vigente, quando o movimento negro obteve, na redação do artigo 68 do ADCT, uma vitória contra um evidente racismo incrustado em nossa sociedade e a recomposição histórica da dignidade dessas comunidades.*<sup>32</sup>

<sup>29</sup> Adriana Ferreira, Isabela Cruz, Jeferson Pereira, Rafaela Miranda, Rosana Rodrigues de Paula, Judit Gomes da Silva. “[Desafios e estratégias de comunidades quilombolas frente a COVID-19](#)”. SIPAD, 2020.

<sup>30</sup> Sílvio Luiz de Almeida. *Racismo estrutural*. São Paulo: Sueli Carneiro; Pólen, 2019, p. 34.

<sup>31</sup> STF, ADC 41, Tribunal Pleno, Rel. Min. Luís Roberto Barroso, julg. 12/04/2018, DJe 07/05/2018.

<sup>32</sup> STF, ADI 3239, Tribunal Pleno, Rel. Min. Cezar Peluso, julg. 08/02/2018, DJe 01/02/2019.





45. Nesse sentido, a discriminação sistemática imposta às comunidades quilombolas exige atuação enérgica do Estado brasileiro, principalmente quando considerados os agravantes da crise sanitária e econômica causada pelo coronavírus. Frente à falha deliberada na atuação do Executivo, que inclusive ignora normas emergenciais expedidas pelo Poder Legislativo, é dever da Suprema Corte tutelar os direitos à vida e à saúde, com a aplicação dos princípios da precaução e da prevenção, conforme a jurisprudência pacífica do STF.

46. A presente ADPF, assim, busca conformar o tratamento estatal oferecido às comunidades tradicionais à moldura estabelecida pela Constituição de 1988. Tratamento este que, embora historicamente ignorado, ganhou relevo com o impacto da pandemia sobre a vida das milhares comunidades quilombolas existentes no Brasil. Assim como ocorrido no caso da população indígena, somente o direcionamento e a fiscalização da Suprema Corte garantirão os direitos fundamentais dessa parcela da população que, aos olhos dos equivocados dirigentes de ocasião, é indigna de igual respeito e consideração, como já expresso em diversas declarações públicas.

– V –

## DOS PEDIDOS

47. Diante do exposto, requerem a EDUCAFRO e Clínica UERJ Direitos:

- (a) a sua admissão na ADPF nº 742, na qualidade de *amici curiae*, para exercer todas as faculdades processuais correspondentes, como apresentação de manifestações e memoriais, participação em eventuais audiências públicas e sustentação oral por ocasião da sessão de julgamento;
- (b) a concessão integral das medidas cautelares postuladas; e



UERJ Direitos

Clínica de Direitos Fundamentais  
da Faculdade de Direito da UERJ



(c) no mérito, seja julgada procedente a ADPF nº 742, com a confirmação das cautelares postuladas.

P. deferimento.

Do Rio de Janeiro para Brasília, 29 de setembro de 2020.

**DANIEL SARMENTO**  
OAB/RJ nº 73.032

**CAMILLA GOMES**  
OAB/RJ nº 179.620

**WALLACE CÔRBO**  
OAB/RJ nº 186.442

**JOÃO GABRIEL PONTES**  
OAB/RJ nº 211.354

**CRISTINA TELLES**  
OAB/RJ nº 166.362

**FREDERICO BOGHOSSIAN**  
OAB/RJ nº 230.152

**ACADÊMICO DE DIREITO**

**EDUARDO RAMOS ADAMI**